新编21世纪公共管理系列教材

当代中国政府与政治

Contemporary Chinese Government and Politics

主　编　景跃进　陈明明　肖　滨
副主编　谈火生　于晓虹

中国人民大学出版社

VISIT...

LANZAROTE Caliente.com

新编21世纪公共管理系列教材

当代中国政府与政治

Contemporary Chinese Government and Politics

主　编　景跃进　陈明明　肖　滨
副主编　谈火生　于晓虹

中国人民大学出版社

作者简介

景跃进，清华大学社会科学学院政治学系副主任、教授、博士生导师，清华大学社会科学学院学位委员会主席；曾任中国人民大学国际关系学院政治学系教授、博士生导师，中国人民大学公共管理硕士（MPA）“政治学”课程首席教授。主要研究领域为政治科学理论与方法、中国政治、比较政治学等。著（编）有《当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视》、《政治空间的转换：制度变迁与技术操作》、《理解中国政治：关键词的方法》、《政治学原理》等学术专著和教材多部。

陈明明，复旦大学国际关系与公共事务学院政治学系主任、教授、博士生导师，兼任《复旦政治学评论》主编。主要研究领域为政治学理论、政党与政治发展理论、中国政府与政治、当代中国政治史等。为本科生、研究生开设“发展政治学”、“政党与国家建设”、“政治学理论专题阅读”、“中国社会政治分析”等课程。著（编）有《所有的子弹都有归宿：发展中国家军人政治研究》、《革命后社会的政治与现代化》、《西方政治制度》等学术专著和教材多部。

肖滨，中山大学政治与公共事务管理学院院长、教授、博士生导师，国务院政府特殊津贴获得者；兼任教育部政治学类专业教学指导委员会委员、《公共行政评论》杂志社社长。主要研究领域为当代政治理论、中国政府与政治、地方政治发展与地方治理。著（编）有《传统中国与自由理念——徐复观思想研究》、《现代政治与传统资源》、《政治学导论》等学术专著和教材多部。

内容简介

由景跃进、陈明明和肖滨三位教授联合主编的《当代中国政府与政治》一书，致力于从经验层面系统分析当代中国政府与政治的组织结构、基本特征、运行机制及历史发展。本书从理解当代中国政府与政治的关键方面——中国共产党领导的政治体制及中国共产党本身入手，进而在横向维度上分别阐述作为最高权力机关和立法机关的人民代表大会、作为统一战线重要内容的多党合作和政治协商制度、作为最高国家行政机关的中央人民政府、作为“刀把子”的政法系统、作为“笔杆子”的宣传系统，以及作为“枪杆子”的军事系统，在纵向维度上分析中央与地方关系、地方政府、民族区域自治制度及基层治理四个方面的问题，最后，还探讨了当代中国国家与社会及国家与公民关系的变迁和发展。

本书是一部由清华大学、复旦大学、中山大学、中国人民大学、中央民族大学、华中师范大学等6所高校及中共中央编译局的13位学者组成的作者团队精心打造的精品力作。全书具有两个方面的鲜明特色：第一，将中国共产党作为理解中国政府与政治的钥匙，将“党政体制”作为理解中国政府与政治的关键词，并且认为，应当处理好宪法与党章、法律与党规、国家机构与党的组织、正式制度与政治惯例之间的互补关系，只有这样才能更好地认识和理解中国政府与政治；第二，强调历史脉络对于理解中国政府与政治的重要性，并主张应以内在发展和演化的眼光来看待中国政府与政治。

出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自20世纪80年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自1999年起，陆续出版了"21世纪公共行政系列教材"、"21世纪公共管理系列教材"、"21世纪公共事业管理系列教材"、"公共管理系列教材"、"公共管理核心课程系列教材"、"21世纪劳动与社会保障系列教材"、"21世纪土地资源管理系列教材"、"21世纪城市规划与管理系列教材"等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为"十五"、"十一五"、"十二五"国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出"新编21世纪公共管理系列教材"，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

"新编21世纪公共管理系列教材"将秉承中国人民大学出版社"出教材学术精品，育人文社科英才"的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，"新编21世纪公共管理系列教材"强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

"新编21世纪公共管理系列教材"由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们

将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

导论

这是一本关于当代中国政治的教科书。

与规范叙述和文本阐释不同，本书致力于从经验层面分析中国政治，以回答一个基本但不那么简单的问题：中国政治是什么？

在改革开放30多年后的今天，在一个中国已发生并还在经历深刻变化的全球化时代，撰写这样一本教科书显然是一项智慧的挑战。

本书作者甘于承受这一压力，并不是因为对于中国政治的研究胸有成竹，而是愿意将写作看作一个学习和反思中国政治的机会。在某种意义上，我们与读者站在同一条起跑线上。我们希望读者以理性审视的眼光阅读和使用这本教材，并参与到“重新认识中国政治”的事业中来。

作为“导论”，本篇的任务是向读者简要交代本书在拟订大纲时的一些设计理念。它们可以表述为以下几项：第一，历史脉络对于理解中国政治具有非常重要的意义；第二，中国共产党是理解当代中国政治的钥匙；第三，“党政体制”是理解中国政治的关键词;第四，认识中国政治应当处理好宪法与党章、法律与党规、国家机构与党的组织、正式制度与政治惯例之间的互补关系；第五，用内生发展和演化的眼光来看待中国政治。

本“导言”的最后部分对本书的结构设计与内容安排做了简要的说明。

第1节
历史维度的重要性

下面所引之言分别出自两位著名的人物：一位是以他个人姓氏命名的学说创始人之一、第一国际的组织者和领导者、被尊为全世界无产阶级和劳动人民的伟大导师的马克思；另一位是美国的开国元勋、宪法起草人之一、第一任财政部长汉密尔顿。他们的思想和实践在人类历史上都留下了深刻的烙印。

人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。①人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。②

如何看待这两段著名的引言？显而易见的是，它们都摆脱了宿命论的立场，承认人的主动性和能动性，强调历史是可以选择和创造的；所不同的是，人的这种主动性和能动性是否受到制约、是否存在边界，以及如何认识和表达两者之间的辩证关系。在某种意义上，马克思和汉密尔顿以张力的方式揭示了人类社会发展的复杂性。

现代政治学用更为抽象的术语来表达这种张力，诸如“结构与能动”、“制度与行为”、“理性选择与路径依赖”，以及“设计与演化”等。这些范畴以对子的方式呈现，其中彼此关联的二元要素分别强调不同的侧面。时至今日，这种分野依然存在于不同的学派或研究取向之中，成为学术争论的基本来源。

必须承认，在方法论层面产生的分歧是很难通过逻辑分析和经验证据来解决的，因为它们各有道理，并能从经验世界找到相关的证据。打一个比喻，太阳为地球送来了光明，同时以黑暗作为赠品，光明和黑暗如影随形。研究者强调的是光明还是黑暗，取决于看问题的角度和立场。

这种道理也适用于如何看待人的创造性和历史制约性之间的关系，处置两者之间的张力并不存在某种普遍有效的方法，但是，承认这一点并不意味着我们只能在两者之间摇摆，“公说公有理”，“婆说婆有理”。一个实用的解决问题的办法是从抽象的方法论思考沉降到经验世界，在具体的历史语境和问题脉络中寻找出路。一个显而易见的事实是，一个社会所拥有的历史越长，文明越悠久，传统越深厚，那么“路径依赖”的作用就越大，人们创造历史所受到的环境制约也越大。也许这正是马克思生活的“旧欧洲”与汉密尔顿所处的“新大陆”之间的一个重要区别。

用这种眼光来看待中国，想必读者已经有了自己的答案。中国是一个具有悠久传统的文明国家，撇开远古传说和不断更新的考古发现不说，就政治制度而言，公元前221年秦始皇统一中国，奠定了中央集权和大一统的基本格局。这一战略性选择影响了此后两千多年的中华文明。在漫长的

历史中，中国虽经历磨难，内忧外患，分合数度，但终究得以保留和延续至今。与人类历史上先后出现但最终消散的其他文明大国相比，中国的命运是独特的。这种历史延绵的意义超越了时间的维度，体现了中华文明的广博与深邃。即使近代以来中国经历了翻天覆地的变化，中华文明的连续性依然明显地体现于日常生活之中，并为人们所感知。这种特定的发展方式，意味着传统的因素常常在新形式的包裹下得以存续，显示出颇为强劲的路径依赖效应。

对于当代中国政治来说，历史的重要性更是显而易见。近代以来，西学东渐，引发了千古未有之大变局。清朝皇权被推翻之后，中央权威衰落，地方割据，军阀混战，民不聊生，中国社会呈现出一种总体性危机的格局。在应对内部崩溃和外部威胁的双重危机中，组织起来、克服一盘散沙，成为最有力的政治逻辑。在这一历史竞争和选择中，用马克思主义武装起来、实行民主集中制原则的中国共产党最终战胜了国民党，统一了中国，重建了中央权威。只有在这一历史脉络内，我们才能理解，为什么“没有共产党，就没有新中国”。

新中国成立之后，以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体积极探索符合中国国情的社会主义建设道路，留下了丰富的遗产，其中既包括成功的经验，也包括失败的惨痛教训。正是在认真和系统总结经验和教训的基础上，以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体走上了改革开放的道路。在这个意义上，新中国成立以来的前后30年既体现了某种重要的转折，但又不是完全断裂的两个阶段。

尽管人们将改革比喻为一场革命，但改革毕竟不是革命。改革以接受及利用当下的基本秩序为前提，在此基础上进行改良。就此而言，改革是对国情制约的一种承认。人们无法摧毁旧的世界，然后在一张白纸上描绘美丽的图画，因为人们无法摆脱历史，一如无法抓着头发使自己脱离地面。改革实践是这样，认识活动亦是如此。理解中国现实政治，必须理解中国的文明史，理解近代以来中华民族的抗争史和革命斗争史，理解新中国成立以来，中国共产党人对于中国特色社会主义道路的探索史，以及中国作为其中一部分的世界文明的发展史。

第2节
中国共产党是理解当代中国政治的钥匙

一旦我们将研究的立足点放在经验世界，那么关于中国政治的第一个事实，也是最为显著的事实就是，中国共产党是中华人民共和国的领导核心，是当代中国政治体制的中轴。

中国共产党的这种政治地位是在历史中形成的。在革命战争年代，党以军事斗争的方式，发展和巩固根据地，建立人民政权，并通过各种外围组织渗透和动员社会力量。统一战线、武装斗争和党的建设成为取得中国革命胜利的“三大法宝”。1949年中华人民共和国成立之后，根据地时期政权建设的历史经验被嵌入建国实践之中。已故的著名政治学者邹说先生曾将中国政治结构比喻为一个由不同层级的同心圆组成的金字塔，中国共产党居于这个同心圆的中央，在纵向维度，自上而下一以贯之；在横向维度，具有强大的向心控制力。这种结构的雏形便形成于抗战时期的延安政权。

新中国成立60多年来，在探索具有中国特色社会主义的道路上，中国共产党不断地汲取历史教训，丰富执政经验。从邓小平时期的“坚持四项基本原则”、江泽民同志时期的“三个代表”、胡锦涛同志时期的“加强党的执政能力建设”，到习近平总书记的“全面从严治党”；从当年的“党的一元化领导”，经由“党政分开”，到现在的“党统领全局”;词汇表达虽有变化，但中国共产党的自我定位始终未变。一如《中国共产党章程》开篇第一句话所示：“中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心。”自诞生以来，中国共产党一直是贯穿中国政治的一条红线。离开了党，我们就无法理解近百年的中国政治，无论是历史，还是现实；无论是革命，还是建设；无论是改革，还是开放。

随着中国改革开放的成功和对外影响的扩大，中国共产党人也开始自觉地向全世界传达这一信息。2014年6月11日，中共中央政治局常委、中央书记处书记刘云山在丹麦出席了“欧洲学者眼中的中国共产党”国际研讨会，发表了题为《认识中国共产党的几个维度》的讲话。刘云山同志指出：“中国的崛起是当今世界的大事件，中国的快速发展和展现出的生机活力吸引了全世界的目光，也吸引了越来越多的学者投入对中国的研究中。还有的学者谈到，要研究好中国，就应该研究好中国共产党。为什么？答案很简单。因为中国共产党是中国的执政党，是中国革命、建设、改革事业的领导核心。当今中国的发展成就是在中国共产党领导下取得的，中国特色社会主义最本质的特征就是中国共产党的领导。没有中国共产党，就没有新中国，也没有中国特色社会主义。研究中国，当然要研究中国共产党；研究中国特色社会主义，当然也要研究中国共产党。研究好

中国共产党，实际上就抓住了研究中国的核心，就找到了解答当代中国从哪里来、向哪里去的’钥匙。”

第3节 “党政体制”是理解中国政治的关键词

作为一本致力于从经验层面描述中国政治的教材，我们需要寻找一个关键词，它的功能是以最简练的方式凸显中国政治的基本特征，帮助人们认识和理解中国现实政治。

由于诸种原因，我们认为，比较政治学用来描述中国政治的既有术语不能令人满意，无论是“极权主义”、“威权主义”，还是“党国体制”，都被赋予了过多的负面色彩，而国内政治学中的“国体”和“政体”范畴（同一层次的类似概念）基本上属于规范层面的叙事，无法满足经验描述的需求。

当既有概念或术语无法满足本书设定的目标时，我们有必要回归现实本身，从经验现象中来观察和思考，从而形成恰当的概念。一个好的术语应当既能充分反映中国政治的经验事实，又具有最大程度的简洁性。在目前的情况下，能够同时满足这两个条件的概念，只能来自对中国政治经验的提炼和概括，而且在方法上必定是归纳的。因此，我们邀请读者一起来做这样的尝试。

下面三句话分别引自官方媒体的报道和重要领导人的文选，是我们耳熟能详的案例。

(1)2015年春节前夕，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平等党和国家领导人分别看望或委托有关方面负责同志看望了江泽民、胡锦涛等老同志。

(2)2014年12月13日，我国迎来首个国家公祭日，在南京举行国家公祭仪式，党和国家领导人出席活动。

(3)1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上作题为《党和国家领导制度的改革》的讲话。

上述三例，有的术语表达是“党和国家领导人”，有的采用“党和国家领导制度”，其共同特点是“党和国家”的并列搭配，且词的组合次序是“党”字在前。

我们所要枚举的第二类案例相对程式化一些，它们与官方文件联系在一起。

(1)中共中央、国务院发出《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》。

(2)中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》。

(3)中共中央宣传部、教育部发布《关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见》。

上述三个文件的印发单位虽有名称和地位的区别，但这三个文件都是党和政府机构的联合发文，体现的是“党和政府”的搭配，学界则用“党政关

系”来描述这一现象。在中国政治生活中，这种搭配的出现频率甚或高于“党和国家"。

从上述两类案例中，能得出哪些有启发意义的结论呢？在我们看来，“党和国家”、“党和政府”的表述在中国政治生活中的出现频率如此之高，既不是随意的，也不是偶然的，它折射出了术语指称对象一一中国政治体制——的某种结构性特征。

一个简单的对照，可以帮助我们理解这一点。在西方政治生活中，类似的现象并不存在。多党制和轮流执政意味着执政党是一个变量，而不是常量。执政党的作用主要体现在将党的纲领和竞选许诺转化为法律和政策，以及为政府机构输送人才，而党组织本身只是一个选举工具。显然，中国共产党不是一般意义上的西方执政党，甚至不是一般意义上的政党。中国共产党是以马克思主义为指导思想，承担着某种历史使命的无产阶级先锋队。在中国政治的结构中，它是一个常量，而不是变量。所谓常量有两个含义：第一，在当代中国的政治制度设置中，它是一个长期执政的党，其他民主党派是参政党，不存在轮流执政的问题；第二，与长期执政相联系，中国共产党本身已成为一个嵌入政治结构的等级组织，具有与国家机构相对应的科层制结构。

在这个意义上，“党和国家”或“党和政府”的表述乃是中国现实政治经验的反映。在这种并列表达中，将“党”置于前面的构造方式，承载了这个国家所经历的历史。对此，《宪法》有着明确的表述：“一九四九年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。“按照同样的逻辑，经由1949—1954年的摸索，中国共产党确立了我国的基本政治制度（政府形式）。

中国共产党领导人民建立了中华人民共和国，确立了中国的基本政治制度，并在这一过程中，将自身嵌入政权结构之中。因此，作为描述中国政治的关键词，其基本要素既离不开党，也离不开党所建立的政治制度（国家和政府是其最高表现形式）。

在想到的诸多可能选项中——“中国共产党领导的政治体制”、“党和国家领导制度”、“党的一元化领导体制”、“政党国家”、“党政体制”等。本书倾向于“党政体制”。之所以做出这一选择，是因为“党政体制”一词兼具以下五个优点：

(1)包含了“党”与“政”的要素，满足了作为核心概念的基本要求；

(2)反映了中国政治的结构性特征，也映衬了特定的历史脉络；

(3)四字组合符合汉语使用的习惯，易于交流和沟通；

(4)可以理解为是“中国共产党领导的政治体制”的简称，具有较大的包容性；

(5)比较客观和中立，没有既有词汇的价值负载，有利于发挥描述功能。

第4节
“党政体制”概念的认识（论）意义

作为一个关键词，“党政体制”源于对中国政治经验现实的归纳和概括。一旦形成，它便获得了自身的生命，对于研究中国政治具有很强的认识意义。正所谓源于生活，又高于生活。

顾名思义，“党政体制”意味着一种复合结构。按马克斯•韦伯的官僚制概念，党政体制中存在着双重层级组织。除了政府官僚制之外，执政党本身也是一个巨大的等级体系。从中央到地方，不同层级的党组织与政府组织相依并存，与此匹配的是两套官员队伍（国家公务员与参照公务员管理的党务干部）。

党政体制中存在的双重官僚制是否意味着某种二元性？答案是否定的。就组织属性而言，政党组织的逻辑与政府组织的逻辑是不同的。党政体制的奥秘在于，作为一个复合体，它既超越了政党组织的逻辑，也超越了政府组织的逻辑。它以一种特有的方式将两者整合在一起，自我生成了一种新的逻辑。理解这一奥秘的一个实用方法，就是观察一下作为官僚制的政党结构是如何“嵌入”及“重组”国家/政府结构的。大致而言，我们可以区分出以下六种主要的方式：

(1)在非党组织的领导机关中设置党组。《中国共产党章程》第46条规定：“在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中，可以成立党组。”2015年1月16日，中共中央政治局常务委员会召开会议，专门听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组汇报工作。习近平总书记在会议上指出，党中央对全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院的统一领导，很重要的一个制度就是在这些机构成立党组。党组是党中央和地方各级党委在非党组织的领导机关中设立的组织机构，是实现党对非党组织领导的重要组织形式和制度保证。

(2)以党中央的某个直属部门为主导，整合部分政府机构，建构一个局部性的复合体，通常称为“口”（亦称“系统”），故有“归口管理”之说。例如，中宣部是党中央的直属机构，通过“宣传文化系统”的方式领导着相关的政府机构，包括文化部、教育部、国家新闻出版广电总局、国务院新闻办公室、新华通讯社、人民日报社、中国社会科学院等。中央政法委也是如此，它是党中央领导和管理全国政法机关工作的职能部门，由它牵头的政法系统包括法院、检察院、公安部门、国家安全部门、司法行政部门等机构。在结构维度上，归口管理的要害是对政府官僚制的重组，将党政体制下的双重官僚制形成一个整体，它是中国政治中实际运行着的官僚体系。

(3)设置高规格的常设性或临时性的领导小组。这些小组直接隶属于党中央，其领导人通常是政治局常委或委员，小组成员来自党政工作部门，

所承担的职能与政府管理紧密相关。学界一般将领导小组视为议事协调机构，拥有跨部门的协调权力，但实际上这些领导小组享有更大的权力。如中央宣传思想工作领导小组是党中央负责宣传思想工作的领导和决策机构，制定宣传思想和舆论工作的总方针，协调相关的党政部门的统一行动，它是“宣传文化系统”的神经中枢。中央财经领导小组是党中央负责财经工作的领导机构，自1987年以来，中央财经领导小组的历任组长一直由时任党中央总书记担任，时任总理则任副组长。在参与制定国民经济与社会发展五年规划纲要、年度经济计划制定、经济形势调研和分析，以及宏观政策研究等方面发挥着重要作用。在农村工作方面，中央农村工作领导小组也扮演着类似的角色。党的十八届三中全会之后，中央成立了全面深化改革领导小组，负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，可以说是当今中国最有权力的领导小组。值得注意的是，这些领导小组的地位和人员构成赋予其一定的超脱性，具有政治控制和驾驭党政官僚制的意义（有的领导小组直接与归口管理制度联系在一起）。

(4)党的中央领导人在国家机构中任职，例如党中央总书记和中央军委主席兼任国家主席与中央军委主席，政治局常委任国务院总理、全国人大常委会委员长、全国政协主席等。

(5)“一个机构、两块牌子”，俗称“一套人马、两块牌子”。由于党的组织和机构承担着国家和政府的实际职能，但又没有进入或完全进入政府系列，因而在这种情况下，党的机构就需要以国家和政府的名义来做事，“两块牌子”刚好满足了这种需要。目前，在中央层面存在着不少这样的机构套牌，例如，中国共产党中央军事委员会与中华人民共和国中央军事委员会、中共中央对外宣传办公室与国务院新闻办公室、中共中央台湾工作办公室与国务院台湾事务办公室、中央档案馆与国家档案局、中共中央保密委员会办公室与国家保密局、中共中央网络安全和信息化领导小组办公室与国家互联网信息办公室等。稍微复杂一点的情况是“一套人马、一块牌子、两个机构”，如中央机构编制委员会办公室既是党中央的机构，也是国务院的机构。“一套人马、两块牌子”的现象意味着，党政体制中的政府系统的职能是不完整的。宪法麻律所规定的政府职权与实际得到行使的政府职权之间存在差距，而党的组织和机构是解释这一差距的关键变量。

(6)党政合署办公，如中共中央纪律检查委员会与中华人民共和国监察部。在合署办公的情况下，党的组织或机构是当然的主角。

经由这些方式，中国共产党建构了一个以自身为核心和中轴的国家政权结构。这一结构具有两个特点：一方面，执政党全面进入了国家系统，占据了核心位置，履行着重要的政治和行政功能。可以说，无论是结构方面，还是运作机制，党与政两者已经紧密地结合在一起了。党的十三大提出的“党政分开”主张在随后的政治改革实践中被搁置，除了环境变化的因素之外，确实存在着体制方面的原因。另一方面，政党在进入国家结构的同时，又保留了自身的相对独立性。中国共产党的重要政治决策机构（中共中央政治局及其常委会以及中央书记处）并没有进入国家系统，中共中

央也拥有独立设置的职能机构（包括直属机构和事业单位）。

党政体制的这种双重性意味着国家法律体系无法对其进行全方位的覆盖。在《宪法》以及相关组织法如《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中，既找不到“口”，也发现不了“党组”或“领导小组”。因此，认识中国政治不但要读宪法，也要看党章;不但要了解国家法律和行政法规，也要了解党内法规和党委文件；不但要考察国家机构和政府系统，也要认识党的组织机构及其运行。如果我们不了解五年一度的党代会报告，不了解中央全会的重要决定，何以理解中国政府的政策走向？如果我们不了解党中央设置的各种领导小组，以及党委部门领导的“口”，何以理解政府机构的实际运作？只有将两者结合在一起，我们才能得到一幅关于当代中国政治的比较完整的认识图景。

在这个意义上，“党政体制”这一关键词为我们建构了一个认识中国政治的整体性分析框架。它提醒我们，在分析中国政治时，要将党与政、文本与实践、前台与后台综合考虑进来。这一方法论立场同时也意味着，对于比较政治学的一般术语和理论应当采取一种反思的立场，并根据中国的国情作出一些必要的调整。例如，本书用“政法系统”而不是一般教科书中的“司法系统”作为本书第6章的名称。在我们看来，西方意义上的司法概念无法反映中国党政体制的特征。相反，只有在政法系统中，才能理解中国的司法及目前正在进行的司法改革。

第5节
中国政治的内在演化

改革开放以来，中国完成了从计划经济向市场经济的转型，在短短30多年的时间里实现了经济发展的腾飞，成为世界第二大经济实体。与经济领域的巨变相比，中国的政治体制维持了自身结构的稳定性。这意味着，改革开放带来的巨变是在既有政治体制的框架内发生的。在人类现代化的历史上，共产党政权与市场经济结合，而且取得了成功，这种现象还是第一次发生。无论是中外的专家学者，还是媒体记者和官员，都没有预料到。原苏联和东欧国家的政局巨变以及世界范围内发生的第三波民主化浪潮，使得这一成功显得更加令人瞩目。

这一现象引发了学术界的激烈争论，其中一种观点认为，中国在政治体制改革方面基本上没有任何进展，并因此推论，中国的成功是暂时的。这一看起来颇为明了的观点涉及了非常重要的方法论问题。简单地说，在如何看待中国政治的问题上，存在着两种不同的认识方法。第一种方法设定了一个明确目标甚或结构，然后以此作为衡量标准，审视历史，拷问现实。在这种方法中，对未来的想象是一个核心的变量，它不但影响人们对历史的看法，而且影响人们对现实的评价，以及基于这种评价而提出的诸种政策主张。与之形成对比，第二种方法偏向于从历史出发，基于现实矛盾的分析来预期未来。这种方法对未来的想象只框定了一个大致的方向·强调具体脉络和路径的多元性与开放性。

上述两种方法的区分虽有过份简单之嫌，但抓住了关键的差异。本书的撰写倾向于第二种方法，即在承认和坚持基本方向的前提下，注重考察过程的内生性和复杂性。因此，对中国政治结构进行详细的经验分析，并在此基础上考察其演化趋势是本书强调的一个重点。

由此，我们关注的是经验维度的问题：在过去的30多年里，中国政治有没有发生变化？这些变化是否具有重要的价值和意义？它们是否值得我们进行认真的考察？对于这些问题，本书的答案是肯定的。“如果纯粹按照西方的政治标准，如一党制还是多党制，三权分立还是三权合一等，可以说中国的政治体制基本上没有变化。但政治评价的标准不应当只有这一种，如果从中国的政治分析标准来看，如政治的内容、领导体制、党和国家的关系等，这种看法就是不正确的。”

事实上，中国共产党人对这个问题已经给出了自己的解答。在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上，习近平总书记指出：“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，

权力运用能否得到有效制约和监督。”从中国改革进程的内在逻辑来看，这“八个能否”体现了中国共产党人对于政治体制改革目标的认识，以及判断自身改革是否取得成功的标准。在中国政治的语境下，“八个能否”的命题与当年邓小平提出的“三个有利于”标准是等值的。区别在于，邓小平提出的标准针对的是经济改革的举措，而习近平同志提出的标准适用于政治改革领域。

据此标准，习近平总书记得出了如下结论：“经过长期努力，我们在解决这些重点问题上都取得了决定性进展。我们废除了实际上存在的领导干部职务终身制，普遍实行领导干部任期制度，实现了国家机关和领导层的有序更替。我们不断扩大人民有序政治参与，人民实现了内容广泛、层次丰富的当家作主。我们坚持发展最广泛的爱国统一战线，发展独具特色的社会主义协商民主，有效凝聚了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的智慧和力量。我们努力建设了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制，增强决策透明度和公众参与度，保证了决策符合人民利益和愿望。我们积极发展广纳群贤、充满活力的选人用人机制，广泛把各方面优秀人才集聚到党和国家各项事业中来。我们坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全社会法治水平不断提高。我们建立健全多层次监督体系，完善各类公开办事制度，保证党和国家领导机关和人员按照法定权限和程序行使权力。”

可见，从不同的价值立场出发，基于不同的标准，人们对于相同的经验现象可以得出相距甚远的结论。每一种立场都像一盏探照灯，在照亮和凸显某些现象的同时，也遮蔽了其他的方面（前文运用了光和影的比喻）。在判断中国政治是否变化以及变化多少的问题上，本书采取一种内在的视角，将改革开放前的党政体制作为衡量中国政治变化的原始参照。在这种视角下，我们看到的是30多年来党政体制的“内在演化”过程：从实际问题出发，根据环境和资源的约束，选择解决问题的方法；当旧办法不再适用时，勇于借鉴和创造新的手段；只要问题存在或不断产生，这一演化过程就将持续下去，改革的动力就始终存在。这一演化过程的一个特点是，体制逻辑制约着改革逻辑。这意味着，在改革策略的选择中，某些选项在事先就被排除了。因此，中国政治一方面是稳中有变，另一方面是变中有常。认识政治演化的这种“变”与“常”既是学术研究的一大挑战，也是研究中国政治的乐趣之所在。

一如本书开篇所述，在这样一个迅速变化的时代，认识中国政治不是一件容易之事。中国有句成语叫作“盲人摸象”。中国现在就是这头大象，而且还在奔走，学者一如盲人，跌跌撞撞，赶着追着去摸这样一头大象，有时还不一定跟得上。如何将摸到的片段整合起来？其难度可想而知。在这种情况下，考察中国政治的内在演化或许有助于我们把不可避免的“偏见”降到最低的程度，且有助于对中国政治的发展趋势做出比较客观的判断。

第6节
本书的结构设计与内容安排

上述关于教材编写原则和方法的思考，体现在教材大纲和章节结构的设计之中。

教材的架构可以用“横、纵、内、外”四个字来表达。所谓“横”，是指围绕中国共产党这一轴心在国家层面建立起来的政治制度；所谓“纵”，是指这一制度自上而下的贯穿。无论是“横”还是“纵”，讲述的都是党政体制的政治结构，基本属于“内”的维度，而“外”指的是党/国家/政府与社会的关系。“横、纵、内、外”四个维度的交织，基本覆盖了中国政治的经验世界。需要指出的是，这一编排结构只是一个方便写作的搭手架，并不表示中国政治的实际逻辑。“党政体制”的一个基本特征是，党不但存在于政府里，而且存在于社会中。因此，对于执政党而言，“内、外”的区分只具有相对的意义。

据此全书安排了13章。第1章从党政体制的历史起源说起，因为只有在20世纪中国政治的历史脉络中，我们才能理解这个国家所面临的问题和挑战、必须解决的时代任务，以及为什么只有中国共产党人完成了这项历史使命。该章以简练的文笔说明党的“一元化领导”的基本特征以及七大运作机制：

(1)作为权力轴心机制的“党委（党组）领导”

(2)作为全面控制机制的“归口管理”

(3)作为精英管理机制的“党管干部”

(4)作为思想统一机制的“意识形态斗争“

(5)作为沟通吸纳机制的“政治协商”

(6)作为社会整合机制的“统一战线”

(7)作为政治动员机制的“群众路线”

在此基础上，勾勒了党政体制内的若干基本关系，涉及党与人大、党与政府、党与司法、党与军队、党与他党、党与社会、党与媒体等不同维度。经由这样的叙述，我们希望读者对于中国政治结构有一个初步而大致的认知，理解为什么说共产党是中国政治体制的中轴以及“党政体制”是描述和分析中国政治的关键词。因此，第1章可谓全书枢纽之所在，起着提纲挈领的作用。在某种程度上，本书的随后各章可以看作它的逻辑展现和经验丰富。用一个形象的说法来比喻，党之于中国政治，一如轴毂之于雨伞。

在叙述了党政体制的一般框架之后，第2章以中国共产党为主题，从四个方面进行系统的阐释，分别涉及中国共产党的历史发展、意识形态及其变迁、组织特性、组织原则与政治功能，以及组织体系。读者不难发现，中国共产党的组织原则和层级结构在夺取全国政权后，被作为基因移植到其他组织。在这一意义上，可以说党政体制的模本存在于中国共产党

的组织之中。

第3～13章，叙述了党政体制的不同维度及其相关内容。其中，前六章（第3～8章）从横向维度进行叙述，其内容分别涉及作为权力机关和立法机关的人民代表大会、作为统一战线重要内容的多党合作和政治协商制度、作为最高国家行政机关的中央人民政府（国务院）、作为“刀把子”的政法系统（亦称“政法口”）、作为“笔杆子”的宣传系统，以及作为“枪杆子”的军事系统。这种安排方式有别于其他的同类教科书，尤其是关于三个“系统”的表述，在本书编者看来，这种写法或许更能体现中国党政体制的结构与功能特征。

纵向维度的描述分为四章（第9～12章），包括中央与地方关系、地方政府、民族区域自治制度以及基层治理。前三个主题是中国政治教材的共同话题，此处不复赘言。之所以设置“基层治理”一章是考虑到这个问题对于当代中国政治的重要性，以及正在中国大地发生的、史无前例的城市化进程。在古代中国，王权止于县，县以下是乡绅和宗族的势力范围。现代化的一个重要任务就是打通政治交通的“最后一公里”，使国家与公民在市场经济和民主法治的基础上发生直接的联系。这一过程至今依然在艰难地进行。当前，街道、乡、镇，尤其是城市与农村的社区是中国政治的神经末梢，政府与社会治理的大量问题都集中在这一领域。基层稳，政权就稳；基层乱，则秩序失。

与上面12章不同，作为全书收尾的第13章在结构上属于“外”的维度。在计划经济时期，国家掌控了全部资源，通过城市的单位制与街居制以及农村的人民公社制度将所有人员纳入计划体系和相应的行政—政治等级之中。在这种高度集权的结构中，国家与社会的边界消失了。1978年以来，随着家庭承包责任制的推行、外资的进入、民企的发展、产权结构的变化、收入来源的多样化，中国社会结构在两个维度同时发生了巨大的变化：一是新社会阶层的出现，二是新社会组织的兴起。与这些变化同时发生的是大规模的人员流动、“单位人”变成“社会人”，以及个体化趋势和公民意识的兴起。基于市场经济转型而发生的这种变化，在全球化背景下对党政体制提出了严峻的治理挑战。如何应对这种挑战，以及能否成功应对这种挑战，关系到中国政治的未来走向，可谓兹事体大。

总体而言，本教材的重心放在党政体制的结构分析方面，而在过程维度分析方面有所缺失。原计划增设专章“政策过程”，因篇幅和字数的考虑而没有实施。作为一种补偿，每一章的写作尽量兼顾历史背景和改革开放以来所经历的变化。当然这种补偿无法代替过程分析本身，希望今后有机会能够真正弥补这一缺憾。

除了教材结构方面的考虑之外，本书作者对于写作背景也有着相当的关切。在互联网时代，各种传统的或既有的合法性叙事需要在新环境和新挑战中不断重构自身，封闭的自我循环将无法应对来自外部世界的全方位冲击。故理解中国，必须理解世界；建构中国话语，必须了解对应的话语体系。在这种语境下，我们必须考虑教材写作方式的多样性，并尝试以一种开放的心态和比较的视角来编撰本书，用相对客观的学术语言，理性地

表达我们对中国政治的看法。对于中国政治教科书写作来说，这是一个来自技术层面的不小挑战，但我们认为这一努力值得尝试，因为很大程度上这项工作是讲好中国故事的知识基础和逻辑前提。就此而言，本书的使用对象范围有可能超越中国学生，对于那些关心中国政治的外国学生而言，我们也希望他们能从中获得有价值的信息。

在众多的关于中国政治的教科书中，本书是一个小小的但略有不同的尝试。我们希望通过这样的安排，为读者提供一个观察和理解中国政治的不同视角。透过这一视角，能够领略一幅关于中国政治的新图景。这一目标能否实现以及在多大程度上实现，依赖读者的选择与教学实践的检验。

第1章
中国共产党领导的政治体制

中国共产党是中国政治体制的中轴，党的领导权既是全方位的，也是独一无二的。党从中央到地方及至基层建有严密的组织体系，对国家机关、军队和社会团体实行统一而有分工的领导，在国家和社会政治生活中拥有不容挑战的政治权威，由此形成一个完整而独特的党政体制。在这个体制中，党的领导原则被表述为“总揽全局、协调各方”，正如江泽民同志在庆祝中国共产党成立80周年大会上的讲话中指出的：“要按照总揽全局、协调各方的原则，进一步加强和完善党的领导体制，改进党的领导方式和执政方式，既保证党委的领导核心作用，又充分发挥人大、政府、政协以及人民团体和其他方面的职能作用。”党的“领导核心作用”和国家机关社会政治团体各方的“职能作用”，是这个党政体制运行的关键所在。

本章简要分析中国党政体制源起的历史逻辑、这一体制的基本特征和运行机制，以及它所包含的若干基本关系。

第1节
中国党政体制
源起的历史逻辑

在欧美工业化国家，现代意义的政党是伴随着代议民主制而出现的，是为了适应阶级和阶层利益的表达与综合，最大限度进行选票动员，进而获得组织政府的权力而存在的。政党由此被视为介于国家和市民社会之间的政治组织，政党的权利不过是宪法规定的公民权利的组织化的延伸，政党只有进入国家，并通过既定的程序和方式以国家的名义说话和行事，才能成为政治生活中与国家机关具有某种同等分量的因素。但在中国现代政治史上，政党的存在及其与国家的关系同欧美国家不可等量齐观，最明显的区别是，政党无法在体制内依靠既存的机制从事政治动员并由此获得国家权力，这迫使它不得不从体制外谋求社会改造和推动政治发展。20世纪的中国政治进程表明，政党最初是旧国家的敌人，经过规模、性质和暴烈程度不等的革命取得国家权力，进而变成新国家的支柱。孙中山的以党建国、以党治国是如此，共产党的社会革命、开国建政亦是如此。经由这种方式立国主政，政党就成为国家特殊的支配性的组织和力量，因而可以把政党的组织、制度和价值输入国家，从而决定国家的命脉、形构、方向、进程和特征。这样一种融政党于国家并与国家权力高度结合的政治形态，构成了当代中国党政体制的内在规定和根本特征。

中国的党政体制的政治特征有三重面相：首先，作为一种动员型政治，政党是国家和社会政治运行与变革的发动机，政党的意识形态充当了“启蒙”和“唤醒”国民、推动现代政治进程的工具，并由此获得了统摄、规划和引领人们的观念与行为规范的地位。其次，作为一种整合型政治，政党的各级组织机构遍布全国，按照中央制定的路线、方针、政策，自上而下地将地方机构、社会团体和政治人口“整编”纳入既定的政治框架中，形成行政性的、组织化的政治社会。最后，作为一种全控型政治，通过垄断全部暴力资源和大部分人力、组织资源，主导国家的政治方向，规定国家的政治过程，决定政治价值的配置，政党成为国家和社会政治体制的核心结构，使整个社会政治生活具有浓厚的政党、国家与社会三者边界彼此重合、功能高度重叠的总体化色彩。当然，不是所有的政党都具有建构这种党政体制的意愿和能力，也不是所有掌控了执政权力的政党都意味着必然走向党政一体化的形式。建构这种党政体制的政党至少需要具备几个条件或特质：

(1)有一套精致而系统的理论学说作为思想基础；

(2)有一个关于未来社会远景的构想作为奋斗目标;

(3)有精心设计的并获得理论支持的战略和策略作为实现目标的手段；

(4)有统一严密的中央、地方和基层组织网络作为行动支撑；

(5)有成熟而富有经验和激情的职业化政治精英集团作为协调行动

的“总参谋部”；

(6)有倡导为主义不惜献身的精神教育作为党员的道德律令。

这样一种政党又被称为“使命型政党”、“动员型政党”或“意识形态型政党”。在中国现代政治史上，具备这些特质的政党屈指可数一一孙中山仿苏俄方式改组后的国民党可算一个，它曾试图按此方向建设和提升党的品质，但最终只是在一定形式上获得其中的某几项特征，相比之下，完全符合以上条件或特质而且一直坚持将其作为党建任务和目标的政党则是中国共产党。

理解当代中国党政体制的发生和发展，需要注意两点：其一，要把中国共产主义革命置于20世纪中国现代化的世界历史场景之中。一方面，要看到中国与外部世界接触后出现的结构性的总体危机，这种总体危机集中表现在政治领域，但其根源在于社会和经济，在于内部结构受到国际环境的强烈影响——包括中国在国际权力结构中地位的变化，发达国家提出的挑战与提供的模式，资本主义世界经济和政治的输入与入侵。这是一个基本的结构约束。另一方面，要看到结构的约束不是机械的、静止的、线性的，结构本身不过是人们集体行动的产物，因此行为主体在结构中仍然拥有选择的自由，在一定条件下能够随着宏观历史与行为主体的交互作用而改变这种结构。其二，要有一个能把中国共产主义革命和中国现代国家建设联系起来的中观视角（“中层理论”），通过这样的中观视角来使宏观历史场景成为一个有理论假设和经验事实支持的“具体的宏观和具体的抽象”。这一视角并不排斥关于中国可以和西方社会分享现代性因素的论证，所需要的只是将此置于逻辑和证据有机关联的基础上，通过比较中国国家建设和西欧国家建设的异同来揭示革命与现代化在中国的特殊历程。例如，精英如何对大众动员，建立一个强有力的政党，用它的政治力量、组织方法，深入和控制每一个阶层与每一个领域，达到改造或重建社会、国家和各领域的组织制度，以最终克服结构性的总体危机。这种中观视角的旨趣之一就是20世纪初中国社会的组织化状态与中国党政体制兴起的历史关联。

一般认为，起源于西欧的现代化在政治上就是民族国家建立的过程。民族国家的建立伴随着三个现象：

(1)原来属于封建贵族和地方精英集团的权力（立法、司法、行政、税收、铸币等）逐渐收归国家，国家的法律、政令通过政治统一、功能分化的官僚体制和官僚队伍贯彻到基层，中央权威在封建贵族和地方精英被翦灭或被收编的过程中确立起来；

(2)国家在对内统治和对外战争中组建起受控于中央政府的常备武装力量和用以维持日常统治秩序的警察体制，国家对这种军事性和警备性设施的独占，是国家法律和政令统一贯彻的强制性的基础，是国家区别于“领地”、“城邦”、“帝国”以及常备军区别于雇佣军、地方军阀的根本所在；

(3)中央集权的建立除了设计新的政府形式来有效管理人口及其事务以外，还创造出新的机制来获取人口对政治共同体的效忠和认同，这就是以自由、人权、法治为内核的公民文化及其社会化的机构和制度，它们成为

打破旧的地域共同体、建构新的政治身份和形成集体归属感的国家意识形态。

西欧民族国家的建立实际上是现代化对传统国家的重新组织。按照经典现代化理论，传统国家重新组织的动力来自市民社会的资本及相关组织的扩张要求，如城市自治组织，契约观念塑造的市民团体与制度，与财产、能力、才智及职业活动紧密相关的“中产阶级”，采用资本主义原则经营投资与放贷的商人集团、银行、企业、运输系统等私人机构等，正是这些初步自我组织的资本的力量（“现代性的因素”）逐步构成了布莱克所说的“现代化的领导”，从而开启了“经济和社会的转型”一一从乡村和农业的生活方式转变为城市和工业的生活方式，表现在政治上，其标志性事件就是法国大革命，最终达成“社会的一体化，—社会结构的根本性改组。换句话说，在西欧民族国家的成长过程中，中世纪后期出现的市民社会组织为经济和社会的转型以及现代国家的到来提供了不可或缺的组织资源。传统国家的重新组织本质上是资本主义性质的市民社会动用自己在封建专制母腹中日趋壮大的组织力量对国家进行扬弃和重建的过程。没有市民社会的自组织，很难想象有民族国家的再组织。

西欧的国家建设经验表明，社会自组织的存在是传统国家向现代国家转型的动力和基础。在这方面，中国的民族国家建设是不同的。19世纪中叶以后，中国在外强入侵和内部危机频发的环境下开始了自己的现代国家建设，但它可资利用的组织资源是相当匮乏的，主要表现在三个方面：第一，在（州）县以下不设职能性官员和机构的乡村地区，中央集权政府办理治安、赋役、诉讼等地方事务主要依靠里甲、里社等乡里组织。清朝末年，这种组织弊端丛生、腐败不堪，早已成为“新政”革除的目标之一，因此基层社会的治理很大程度上只能靠地方士绅集团。但是，1905年科举制废除后，作为“乡村组织的基石”的士绅集团急速分化解体，科举时代对于收拢农民起过重大社会作用的士绅向城市不断单向迁移，滞留于乡村的士绅日益沦为“土豪劣绅”，地方精英集团的品质迅速恶化，导致了地方社会秩序的紊乱。第二，在社会团体相对集中的通商口岸，各种商业组织既缺乏严密的专业分工，也缺乏市场竞争性的自主交往性质，业缘性的城市组织（如行会）被地缘性和血缘性的同乡组织覆盖，凭借于宗族和乡籍关系，这些组织成功地在异地环境中保住了自己的利益，也保持了与整个城市社区的距离。在某些民用工业领域，由于一开始就采取了“官督商办”的办法，结果导致了“商人”、“绅士”、“买办”和“官吏”之间身份角色的模糊不清，对行业帮会的依赖和对官府的依赖限制了这些组织的正常发育。第三，晚清官僚机构在开创治局和维系社会秩序方面，更多的是依靠伦理纲常而不是正规组织，更多的是专注于基层政治安全而不是地方、区域和全国性整合的统治目标，由于其治理方式是伦理性的而非行政性的，官僚录用是诗文性的而非技术性的，统治取向是维持性的而非变革性的，主导社会的组织原则是分散化的而不是动员化的，因此极大地抑制了统治者创造各种有效组织手段的动力，也极大地限制了统治者开发各种组织资源的能力。罗兹曼在把中国同日本、俄国的现代化做比较后说：“概言之，中国

的组织状况看上去大不同于日本和俄国……中国人有时能在重大问题上成功地动员起来，但国家却从未认真地建立起组织构架，以便持久地积聚资源。组织的延续性是与缓慢演进的（甚至在地方上是繁荣而自由发展的）前现代社会相适应的，但这个社会并非广泛动员起来的社会，因而无法对现代变革作出进一步的有力反应，更谈不上能应付现代化势力的挑战了。”

中国社会的这种组织状态，一言以蔽之，即低组织化状态，是中国现代化失败的主要原因，这在当时已为大多数先进的中国人所认识。例如孙中山的“宗族团体论”、梁启超的“新民团体论”、梁漱溟的“集团生活论”、毛泽东的“民众大联合论”等等，都是针对这种低组织化状态开出的“组织革命”的药方。他们都认识到“团体”、“组织”这些社会政治要件对于中国现代国家建设的决定性作用，中国人唯有通过组织，才能激活民族的“机能”，振奋民族的精神，而在一个缺乏“组织”的国度，“组织起来”天然具有一种“根本解决”、“急进革命”、“刻不容缓”的性质——这是来自西方的个人主义在20世纪的中国迅速屈从于同样来自西方的团体主义、社会主义的根本原因。总之，中国如果不发动一场组织运动，就不能摆脱后发现代化国家面临的内外困境。

组织的途径曾有不同的构想（如合宗族为民族、联职业团体为国家），但是比较而言，最直接、最有效、最能代表中国人学习西方民族国家建设经验的努力，因而也最“现代化”的方式就是组织政党。当时的舆论认为：“欧西各国政治，皆操之于政党。政党者，聚全国爱国之士，以参与一国之政；聚全国舌辩之士，以议论一国之政者也。凡设立内阁，则内阁之大臣，皆政党之魁首。召集会议，则议会之议员，皆政党之名士。用以抵抗暴政，则暴政绝迹而不行；用以代表民情，则民情无微而弗达……故吾国国民而坐视吾国之亡则亡，苟不忍吾国之亡，则必大声疾呼，号召国之志士，联为大群，不论为士为农为工为商，苟痛心疾首以四万万之水深火热为己忧者，皆听其入会，立一中国三千年来所未有之大党，其而后中国之元气，乃聚而不散，一而不纷，风霜不能侮，刀火不能侵，暴君民贼不能制，异国异族不能灭，非中国历史上一大盛事乎?”这种主张采行西方议会政治、政党政治，以政党形式把中国人“联为大群”、“合为大党”的呼声表明，中国的政党时代到来了。虽然“毁党”、“造党”的争议时有起伏，但随着西方政治观念的不断传入，政党对于民族国家建设的重要作用逐渐成为共识。

民国初期是政党组织纷呈迭出，即多党政治的黄金时代，几乎所有的西方政党类型都可以在中国找到。孙中山这样的革命党人也一度认可多党竞争的必要性与合理性。不过人们很快发现，多党竞争的必要性与合理性只能停留在西方政治的理论层面，而在中国政治土壤中却发生了橘枳之变。随着袁世凯称帝运动的表面化，议会政治、政党政治的乐观情绪很快便被冷峻的利益较量和严酷的武力政治所湮没。政党的引入本来是为了组织社会进而组织国家，但在一个民族资本发展缓慢、专制势力强大、缺乏自主参政和政治妥协传统、内外危机日益深重的国家，其结果却是加剧了

社会和国家的非组织化。人们注意到，民国初期的政党政治败于政治强人，但政治强人不是凭空而出的，政治强人之所以能够运用非法律、非程序的强力左右政治的进程，恰恰说明这个社会在性质上存在着一种集权政治的逻辑：分散的社会只有强有力的政治才能整合，强大的专制只有更强大的力量才能制服，在政党来临的时代，要形成更强大的力量，只能组织更强大的政党。适合这样一个强大政党的活动及其诉求的政治条件，必定是一个更有效的政党体制，它不能是原来的多党体制，因为“在任何进行现代化的国家里，多党体制都是软弱无力的政党体制”，更不能回到无党体制的时代，因为作为无党体制基础的传统君主政体已经被打破。事实表明，多党体制和无党体制都不能改变中国的低组织化和非组织化的状态，都不能完成现代民族国家建设的使命。于是，组织化的话语便转化为社会革命的话语，政党政治的话语便转化为党建国家、党治国家的话语。

1921年，在共产国际的扶持下，中国出现了马克思列宁主义的共产党。三年以后，在多党政治的失败中饱经创痛的国民党，在苏俄和中国共产党的帮助下，开始了“以俄为师”的党务革新。国民党的改组，奠定了“党治国家”的思想和组织基础，在成功北伐之后，形成了“党国体制”的政治形态；共产党在其后与国民党的战争中摧毁了国民党的党国结构，并依托在革命动员过程中积聚起来的强大的政治权威，以一种更为有力的方式，刷新和重建了“党治国家”赖以存在的社会组织网络。正如邹说所言：“在20世纪初极度无组织的中国社会，传统秩序已经崩溃，对取而代之的基本原则并未达成共识，政治权力不得不以一种明确的意识形态为基础，并以新的组织结构为中心建立起来……马列主义和列宁式政党结构被一群激进的异化知识分子接受。然后他们根据这种意识形态寻求中国社会的全面改造……随着1949年内战的最后胜利，它成为列宁式政党国家的执政党。党外不存在任何抗衡力量对其权力进行制衡。在实施改造社会分层制度和建立社会主义的纲领中，政党国家对市民社会的渗透更加深入，对各种社会团体和个人的控制日益严厉……”无论是国民党还是共产党，按照列宁式而非西方式政党结构，实行党治国家战略，建构一个融政党于国家并与国家权力高度结合的党政体制，本质上都是20世纪的中国在现代化压力之下，欲采取革命动员方式摆脱中国社会“低组织化状态”约束、进行现代国家建设的一种选择。

第2节
中国党政体制的
基本特征和运作机制

基本特征
一元化领导

如前所述，中国共产党是20世纪的中国在世界资本主义全面扩张的条件下，采用共产主义革命方式解决现代化危机和建设现代民族国家的产物。在严酷的战争和革命环境中，中国共产党逐步形成了权力集中、职责分明、思想统一的领导体制。支撑这个领导体制的是党内自上而下的一体化组织结构，以及党同外部环境互动而形成的一体化动员结构，通常被称为“一元化领导”。

新中国成立以后，一元化领导主要作为处理党政关系的一项原则继续得到加强。一元化领导的主要特征是：

(1)权力中心的唯一性。党中央是最高的决策中心，只有一个“政治设计院”，不允许有两个“政治设计院”。

(2)权力结构的集中性。政府所有主要和重要事项均须请示中央，并经过中央讨论批准后才能执行。

(3)权力形态的统合性。政府内党组有权参与政府具体政策的制定，与政府共同履行政府功能，政府不仅受其内部党组领导，而且受其外部同级党委领导，政府完全成为党的组织体系的组成部分。在计划体制时期，一元化领导逐渐发展成为覆盖社会、政治、生活方方面面的普遍规范，导致党在国家和社会领域的高度集权和全面集权：其一是以党的组织网络整合社会，党的组织触角渗透到社会各个领域和各个层面，由此使整个社会形成一个有机整体，从而为实现党的领导意志提供了强有力的组织保证；其二是以党的领导代行国家管理社会的功能，政党和国家的界限日益模糊，党的领导权力和领导范围逐步膨胀，使革命年代延续下来的以党代政的局面日趋强化；其三是党的权力超越了国家法律，党的决定和政策甚至代替了国家法律，直接成为国家制度和社会管理的决定力量。

一元化领导的要义是党权至上，其典型表现是党政合一。党在国家和社会领域的高度集权和全面集权在计划经济与赶超战略的推动下日益加强，在“文化大革命”中发展到极致状态。邓小平对此有过尖锐的批评：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。”改革开放以后，“一元化领导”被视为一个带有计划集权色彩的名词退出官方文献。但是，作为党和国家一体化内在要求的一元化领导，其所包含的政党集权、政党主导的取向实际上并没有改变，无论是实施赶超型现代化的战略目标，解决超大国家规模和人均

资源贫乏的尖锐矛盾，还是打破市场条件下的地方主义壁垒，排除利益集团对深化改革的阻碍，都在客观上存在着对于中央集权即“党中央集中统一领导”的强烈需求。事实上，邓小平的批评重点只是指出权力“不适当”、“不加分析”地全面和高度集中于党委几个人乃至集中于个人而导致个人专断的后果，并不是简单地否定一元化领导本身。当然，在国家和社会关系出现分离、中央向地方放权让利、市场和社会逐渐发育成长的趋势下，一元化领导的范围、形式和强度也在发生变化，这种变化主要表现为：其一，权力的集中不再是专断性地集中于少数个人，而是明确要求在民主的基础上集中于领导集体，集体领导与个人负责取得了某种平衡；其二，权力的形态不再是粗放式的、强制般的功能重叠与结构统合，而是按照现代政府原理科学地划分结构与功能，因而党政不分、以党代政的局面有了程度不同的改观；其三，权力的作用范围不再是不加区分地覆盖整个社会领域，而是主要地以合乎程序的方式施加于国家公权系统，即使是涉及社会政治性事务，也并非诉诸直接的、命令的方式，而是采取间接的、引导的方式；其四，最重要的是，权力的行使开始纳入宪法和法律的轨道，依法治国、依法执政、依法行政作为新的领导方式被明确提出，表明了一元化领导受到法治国家建设目标的约束，因而在一定程度上开始了一元化权力的法律化和制度化进程。

中国共产党在探索社会主义现代化发展道路的同时，努力探索如何发展和改善党的领导体制和领导方式，而这始终是中国共产党治国理政所要解决的重大课题。党的领导体制和领导方式最核心的问题是处理党和国家、社会的关系。党和国家的关系涉及党的执政方式，即党权如何与政权发生关联，如何在国家活动中贯彻党的路线、方针和政策。党和社会的关系则集中表现为党如何动员、组织和整合社会，如何巩固和扩大党的社会群众基础。随着市场化改革的启动和演进，中国的社会、经济、政治生活逐步摆脱了计划体制的束缚，出现了许多深刻的变化，其中在国家与社会关系领域，一方面是国家与社会发生了一定程度的分离，不再是过去国家高度覆盖社会的状态；另一方面是社会组织在迅速发育成长，社会自主性的发展对国家建设的推动作用越来越明显。在此过程中，如何依据现实社会的发展逻辑，平衡和调适国家与社会的关系，引导和保持政治与经济的良性互动，建立党领导国家和组织社会的有效体制，是中国共产党在新时期面临的深刻挑战。

1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上发表了题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，这个讲话通常被视为中国政治体制改革的纲领性宣言。这个讲话把基于计划经济体制的制度缺陷归结为“权力过分集中”，提出必须解决高度集权所导致的党政不分、以党代政的问题，以及提出建立退休制度，实现干部队伍革命化、年轻化、知识化和专业化的战略措施，其主旨是改善党的领导，发扬人民民主，使民主制度化和法律化。1987年10月召开的党的十三大，是贯彻邓小平关于政治体制改革思想的里程碑。党的十三大报告对党的领导作了一个重要界定：“党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和

向国家政权机关推荐重要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是：使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策值得注意的是，在党的十三大通过的党章修正案中，党的领导仍然沿用过去的提法，即“政治领导、思想领导和组织领导”的三位一体，而党的十三大报告只提“政治领导”，并没有把“思想领导”和“组织领导”纳入其中。人们当时倾向于认为，要改变党政不分、以党代政的局面，党就需要从行政和社会事务中超脱出来，党的领导应主要体现为掌控大政方针及向国家机关推荐党的重要干部（由此摆脱以往党权直接运作或指挥政权的权力模式），以及在公共生活中诉诸党员的模范作用和感召力（由此代替过去意识形态思想动员的灌输模式）。

毋庸讳言，改革开放以来，以中国共产党为轴心的领导体制所延续的仍然是具有强大传统的党和国家一体化的政治形态。无论是立法机关、行政机关、司法机关、军事机关，还是人民团体、群众组织，国家一切政治组织的活动都围绕着坚持党的领导来进行，都必须同党的全国性目标相一致。中国共产党的领导在国家政治生活中起主导作用，国家的实际权力核心是政党而不是政府。这样一种政治体制弥补了传统中国“治国”资源的匮乏（尤其是组织资源严重不足），实现了在落后的、分散的、低组织化的社会里开始现代国家建设的可能性。完成这一过程包含两个重要的方面：一是中国共产党自身具有高度的组织性和纪律性，是一个严格实行民主集中制的政党；二是中国共产党将自身的组织方法通过党和国家体制拓展到整个社会，形成党治国家的格局。就党的十三大报告所提的“政治领导”的内涵而言，“政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部”虽然没有改变市场经济条件下党和国家关系的基本特征，而“使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策”的法治化和制度化的途径，与现代政府原理相契合，但在中国现代化对党和国家一体化仍存有极大需求的情况下，设想让党从实际控制的政府部门和社会基层退出来（如十三大报告中关于取消政府内部的党组设置、把基层党组织的作用由“领导核心”转为“保证监督”等提法），在政治实践中很可能导致“政治领导”失去组织和意识形态的依托。

1989年政治风波发生后，中国共产党中央领导集体对政治体制改革中党的领导、党政分开及其在基层的实践等问题进行了反思。在当年8月召开的全国组织部长会议上，中共中央总书记江泽民指出：“党的领导作用只提政治领导不够，还应该有思想领导和组织领导。”“党组织还是要管干部。党是政治领导核心，离开了组织领导、思想领导，那个核心就是空的！这一点在思想上要明确。”在同年12月中央举办的党建理论研究班上，江泽民同志又提出：“按照我国宪法的规定，各级政权组织，包括人大、政府和司法机关，都必须接受共产党的领导。凡属方针政策的重大问题，都要经过党委讨论，然后分头执行。这些政权机构中的党组，应该对同级党委负责；在这些政权机构中任职的党员，应该执行党的决议，接受

党的监督。”他再次重申党的领导不仅仅是政治领导，而是全面领导：“政治领导与思想领导、组织领导又是统一的、不可分的。思想领导是政治领导、组织领导的重要前提和基础，组织领导是政治领导、思想领导的重要保证。我们要善于把三者很好地统一起来，在政治、经济、文化等各个领域中，更好地坚持社会主义方向，充分发挥党对各项改革和建设的领导作用。”对于政治体制改革，江泽民同志认为：“应该明确，这种改革不是要削弱、更不是要取消党的领导，而是要加强和改善党的领导。首先，必须处理好党政职能分开和发挥党的领导作用的关系，在党的统一领导下，根据各级党组织和政权机关、企事业单位行政组织的不同职能，进一步明确各自的职权和责任。其次，要在坚持党自上而下统一领导的前提下，体现不同层次、不同领域党组织的具体职能，充分发挥基层党组织的政治核心作用与战斗堡垒作用。第三，要坚持党管干部的原则，同时注意改进管理干部的方法，继续推进干部制度改革。党管干部，是实现党的领导的组织保证。”

需要指出的是，中央领导集体并不反对“政治领导”这个提法的内涵，同样也认识到现代民主政治中政党与国家的区别、党权运作和政权运作的差异。事实上，江泽民同志不止一次主张，“党与政权机关性质不同，职能不同，组织形式和工作方式也不同，党不能代替人大行使国家权力”。“建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。”“党中央关于国家事务的重大决策，凡是应该由全国人大决定的事项，都要提交全国人大经过法定程序成为国家意志。地方也应该如此。我们要坚持党管干部的原则，同时支持人大及其常委会依法履行人事任免权。各级党组织推荐需经人大选举、任免的干部时，要重视人大的意见。推荐的人选确定之后，人大党组应该努力做好工作，使党的决定得到实现，并严格按照法律程序办事。”他在表达这种“政治领导”的同时，是充分意识到政党与国家关系的内在法则的，因而强调党对国家政权的统一领导（政治、思想和组织的领导），以避免党治的削弱；强调党管干部和党管思想的原则，以避免党权的虚化；强调党的基层组织的领导核心作用而不仅仅是保证监督作用，以避免党力的衰颓。

在这种认识基础上，从90年代开始，中国共产党关于政治体制改革的思路发生了重大调整。在改革的方向上，明确重申政治体制改革是“中国社会主义政治制度的自我发展和完善”，而不是推倒重来，其中最重要的内容是发展和完善包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度在内的中国特色社会主义政治制度。在改革的目标上，明确指出政治体制改革“必须有利于增强党和国家的活力，保持和发挥社会主义制度的特点和优势，维护国家统一、民族团结和社会稳定，充分发挥人民群众的积极性，促进生产力发展和社会进步”。在改革的指导原则上，明确要求政治体制改革必须“把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”，三者的有机统一被视为中国特色社会主义政治发展道路的特色和优势所在。其中，由于中国一切问题的关键都“在于党的领导”，探索党的领导和执政的新方式，创

造和积累党在新时期执政的合法性资源，实现执政党的现代化转型，成为世纪之交前后十余年政治改革的重要内容。2002年11月，党的十六大报告对党的领导方式和执政方式作了新的概括：“党的领导主要是政治、思想和组织的领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。党委在同级各种组织中发挥领导核心作用，集中精力抓好大事，支持各方独立负责、步调一致地开展工作。进一步改革和完善党的工作机构和工作机制。按照党总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督；支持政府履行法定职能，依法行政；支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能。加强对工会、共青团和妇联等人民团体的领导，支持他们依照法律和各自章程开展工作，更好地成为党联系广大人民群众的桥梁和纽带。”显然，这个表述较之党的十三大报告关于党的领导的界定更为完整和系统，也更能体现党和国家在新的历史条件下发展改革的内在要求和精髓。

总而言之，中国共产党对国家和社会的领导是政治、思想和组织的全面领导，在同级各种国家机关和社会组织中，党委居于轴心地位，“总揽全局、协调各方”。这是中国共产党领导的党政体制的基本框架和要求。

运作机制

当然，党的领导不是直接用党的命令来指挥政府、军队和群众团体，也不是用党自身的组织来替代它们，党的领导是在宪法和法律的范围内，通过运用一系列政治的、组织的制度和机制来实现的。这一系列制度、机制并非改革开放的产物，其形成历史可追溯至革命的年代，但改革开放无疑为这些制度、机制提供了新的物质、通信、技术以及思想资源，使其发展得更为成熟和有力。它们主要可以归结为如下几项：

作为权力轴心机制的“党委（党组）领导”：

党委（党组）制度是中国共产党领导国家政治生活的基本制度形式，党在国家机关、军队、人民团体和企事业单位内部普遍建立的组织通称为党委（支部），党委的根本职能是发挥“领导核心”作用，即“总揽全局、协调各方”。新中国成立以后，党委（党组）制度的确立一般以1949年11月中共中央政治局通过的《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》两个文件为标志。这两个文件规定了党在国家机关内设立党委或党组，在这些单位的下属单位设立分党委或党小组，在最基层设立党总支或党支部。凡是在这些单位工作的党员，都要参加党的支部组织，过组织生活，从而使包括政务院总理在内的全体党员在行使行政职权时都要受到党内民主集中制的约束，并通过党的组织对他们的领导来实现党对这些部门工作的领导。就职能而言，党委与党组并无多少区别，都是所在部门或组织的领导机构，其差异仅在于党委由所在单位的全体党员选举产生，而党组是党的各级委

员会在非党组织中的派出机关，党组的组成不需要经过相应单位内部的党员选举。

作为全面控制机制的“归口管理”：

归口管理之“口”是指按照工作性质所划分的国家政治生活中的特定领域和各个组成部分。归口管理和上文提到的中共中央的两个决定有关。新中国成立初期，在中央人民政府党委领导下，按照党员人数和工作部门性质设立的分党委，即政法委员会分党委、财经委员会分党委、文教委员会分党委、中央人民政府委员会直属机关最高人民法院和最高人民检察署分党委、政务院直属机关及人民监察委员会分党委、中国人民大学分党委，是归口管理制度的一个雏形。1958年6月，中共中央发布《关于成立财经、政法、外事、科学、文教小组的通知》，这些具有专业性质的“领导小组”权高位重，不仅管理各“口”的干部，也管理各“口”的具体行政事务，归口管理遂发展成为一种极具中国特色的党通过党内职能部门对国家和社会事务实行有效控制和管理的制度。“文化大革命”时期，归口管理制度受到严重破坏。改革开放以来，归口管理制度得到恢复和发展。通过党的归口管理制度的具体运行，中共中央政治局及其常委会的决策部署和中央书记处的执行得以落实，因此在一般情况下，政治局常委是各个口或重要口的主要负责人，政治局委员或书记处书记也可担任其他口的负责人。

作为精英管理机制的“党管干部”：

广义的干部包括国家机关、军队、人民团体和企事业单位等各种组织的工作人员，狭义的干部则是指在这些组织不同层级中居于支配地位、负有特定职权并被纳入法定人事职务体系的政治的、行政的、技术的管理精英。党管干部的含义是，凡涉及干部管理及其相关事务必须由党的各级委员会及其职能部门管理和处置，任何其他组织均无管理干部的权力。干部管理及其相关事务包括干部的考察、推荐、任免、调配和使用等，在这些方面，党管干部的核心在于管理主体的排他性，即察人、选人、用人之权专属于党。这是为了保证向国家机关和社会部门输送的管理精英符合党的要求、服从党的意志、执行党的决定，从而通过他们的工作实现党对国家和社会的领导权。党管干部有一系列内容、程序和体制予以支持。首先，党管干部是制定和执行党的干部路线及政策，党的干部路线是党的组织路线的体现，而组织路线是政治路线得以贯彻的保证。其次，党管干部要求各级党委按照干部管理权限和范围开展具体工作，包括按级管理一定层次的领导干部，分类管理党和非党干部；监督和控制干部工作的贯彻落实情况；执行干部考察、审批、任命的一般程序；按此程序在党内经党委讨论决定任免党的干部，在党外向国家机关推荐重要干部人选并使其进入人大或政府的任免程序；等等。

作为思想统一机制的“意识形态斗争”：

意识形态在哲学上是指关于客观世界与行动主体间关系的知识、观念体系，在政治学上是指统治阶级关于政治统治合法性（正当性）的一套有机论证，通常以学说、理论和战略阐释为表现形式。中国共产党是一个使命型政党，为完成其宏大的改造社会与国家结构的使命，对历史与未来、

阶级与政治、国家与革命、领袖与群众、执政与治理、战略目标与行动策略等都有相对完整而精致的理论建构，这种理论建构对于形成高度的思想统一以达成高度的一致行动是不可或缺的，因而中国共产党也是一个具有强烈意识形态色彩的政党。这种强烈的意识形态色彩主要体现为三个方面：第一，意识形态构成了党的路线、方针、政策的依据，党在不同历史时期工作重心的转换首先是通过意识形态的再阐释来开道的，无论是发动“文化大革命”还是结束“文化大革命”以开启改革开放，都经历了意识形态的斗争（前者表现为“以阶级斗争为纲”，后者表现为“思想解放运动”），形成了不同的理论阐释系统（如“无产阶级专政下继续革命”理论和“社会主义初级阶段”理论）。第二，意识形态和党的政治纪律紧密联系在一起，党内允许不同意见的存在和争论，但不允许逾越意识形态的底线，尤其是在党的大政方针确定之后，不允许党员公开发表有违于此的言论，全体党员特别是党的高层的思想统一是党追求的目标，党的政治纪律则是维持思想统一的重要保证之一。第三，党的意识形态扩展和渗透到社会生活的各个方面，成为约束和规范社会思想与行为的“主流意识形态”，为了实现意识形态的这一主导功能，“社会主义核心价值观”的提出与传播、新闻出版网络的监控、思想文化舆论的引导，以及关于意识形态“阵地意识”的强化、对异端意识形态的批判抵制、意识形态主管部门工作的持续加强等，都发挥着极为重要的作用。

作为沟通吸纳机制的“政治协商”：

政治协商是指中国共产党同各民主党派、各界爱国人士就国家大政方针和重要事务、执政党与参政党的合作共事关系以及统一战线内部关系等重要问题进行讨论协商，以达成共识，从而推动党和国家重大决策贯彻执行的政治过程。政治协商主要有两种方式：一是中共中央主要领导人或有关方面负责人邀请民主党派主要领导人和无党派代表人士，举行民主协商会或座谈会，共商国是；二是利用人民政协，在国家层面召开政协全国委员会的各种会议，或在地方层面由地方各级政协召开各种会议，进行政治协商。作为一种沟通机制，政治协商的制度化组织是人民政协，人民政协的功能有三种：一是政治协商，即各党派、各人民团体、各界爱国人士对国家和地方大政方针及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策前进行商议，在决策执行过程中进行协调，以反映民情，集中民智，凝聚民意。二是民主监督，即对国家宪法、法律和法规的实施、重大方针政策的贯彻、国家机关及其工作人员的工作，提出建议和批评。民主监督的形式有：政协全国委员会的全体会议、全国政协常委会会议或主席会议向中共中央、全国人大常委会、国务院提出建议案，各专门委员会提出建议或报告，以委员视察、委员提案、委员举报或其他形式提出批评和建议，参加中共中央、国务院有关部门组织的调查和检查活动。三是参政议政，如各级人民政协委员参加国家政权，并在各级国家机关、人民政协担任领导职务；参与大政方针的协商和决策；参与国家事务的管理；参与对国家方针、政策、法律、法规执行情况的检查和监督。政治协商机制的存在使中国共产党保持了执政的活力、弹性和韧性。

作为社会整合机制的“统一战线”：

统一战线在历史上是中国共产党克敌制胜的重要战略之一，通过这个战略，共产党扩大了自己的社会基础，解决了革命的同盟军问题，革命的成功使得党把这个原来用于对敌斗争的战略转化为坚持和发展领导权的一项重要制度。“文化大革命”时期，这项制度遭受严重破坏。在新的历史条件下，由于市场化改革带来社会结构的分化和利益格局的重组，统一战线制度的重建，不仅在于制度形式的恢复，而且在于工作机制的形成，即统一战线成为执政党谋求长期执政的内在需求和执政党政治行为的重要规范之一。统一战线的工作面向，从制度方面说，主要有政党制度、民族区域自治制度、宗教制度、海外华人统战工作制度，统一战线的运用在前两者中较为成熟和完善，在后两者中仍有重要的创新空间。从社会结构方面说，统一战线的工作近些年来越来越重视社会结构分化和由市场体制催发产生的新的社会阶层与新的社会团体。一方面，整合社会组织资源，发挥这些团体在聚集精英、联系群众、参与社会、服务社会方面的特殊作用，做好联合和团结的工作，是统一战线工作的重要内容；另一方面，统一战线工作也已经不像以往那样单纯局限于对少数旗帜性人物的团结，而是把重心下移到基层，体现出更具包容性的特点。建立更广泛的联盟，从而把各种力量容纳进中国特色社会主义建设事业中，正是中国共产党新时期为扩大和巩固执政基础题中应有之义。

作为政治动员机制的“群众路线”：

和统一战线一样，群众路线也形成于中国共产党领导新民主主义革命时期的实践，是中国共产党作为一个动员型的“群众党”的必然要求。1934年1月，毛泽东指出：“革命战争是群众的战争，只有动员群众才能进行战争，只有依靠群众才能进行战争/1945年党的七大的召开标志着党的群众路线的确立。党的七大报告和刘少奇的修改党章的报告都把坚持群众路线提到了战略高度：“应该使每一个同志懂得，只要我们依靠人民，坚决地相信人民群众的创造力是无穷无尽的，因而信任人民，和人民打成一片，那就任何困难也能克服，任何敌人也不能压倒我们，而只会被我们所压倒。”群众路线有三种含义：其一是政治含义，即“党的群众路线，是我们党的根本的政治路线，也是我们党的根本的组织路线”。其二是方法论含义，“从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见，这是基本的领导方法”。其三是作风含义，即密切联系群众是党的优良作风。这三者都深刻反映了政党成功与群众动员的相互依赖关系。无论是政治路线、领导方法还是工作作风，就党的行动所欲达到的目标而言，其要义在于要求党“不是高踞于群众之上，而是深入于群众之中；根据群众的觉悟程度，去启发和提高群众的觉悟，在群众出于内心自愿的原则之下，帮助群众逐步地组织起来，逐步地展开为当时当地内外环境所许可的一切必要的斗争”。在新的历史时期，尤其在党的十八大以来，中国共产党对群众路线的重申和强调，反映了执政党通过激活群众路线机制，巩固党的执政地位的强烈需求。贯彻群众路线被认为是修复党和群众的信任基础，维护党的路线、方针、政策的公信力，加强群众对党的领导的政治认同，

提高党的科学决策、民主决策能力的重要步骤。

第3节
中国党政
体制的基本关系

中国共产党与国家政权及社会结构的关系并不是一成不变的，它同经济、政治和社会的变革联系在一起。在邓小平和江泽民时代，中国共产党已经开始了如何从革命党转型到执政党，从以革命方法管理国家转变为用法治方法治理国家的探索。进入21世纪以来，中国共产党把提高党的执政能力确定为新时期党建工作的核心议题，形成了党关于国家治理体系和治理能力现代化的总体思路。这是党和国家现代化的一个根本性转变。就党和国家的关系而言，一元化领导仍然是党主导国家和社会政治进程的基本形式，仍然是党执掌国家政权和调控社会关系的基本法则，但是，党的一元化领导必须通过“科学执政、民主执政、依法执政”来实现。这意味着执政党对国家政权和社会生活的领导将逐步过渡到以制定和实施法律进行领导的阶段，组织和领导国家的立法与执法活动将成为或者已经成为当前中国共产党实施领导国家政权和社会生活的重要内容。这既是国家治理体系现代化的必然要求，也是政党与国家关系调整和发展的必然选择。总而言之，中国共产党的一元化领导仍然是政党和国家关系的基本规定和中国政治的基本现实（党掌控国家领导权的独一无二性和排他性），然而中国共产党已经认识到，只有通过遵循和运作立法、行政、司法等一系列国家制度（即党作为建基于国家体制内的一个结构性和制度性的力量），才能保障和维系自己的领导权。这是理解新时期中国共产党与国家政权及社会结构关系的关键所在。

依法治国
中国共产党与国家政权机关

人民代表大会：

人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度，国家机关的组成、权力的分配和政府的组织运作都是在人民代表大会制度的框架内依照宪法和法律进行的。在国家制度和政府组织层面，中国共产党和国家机关的关系，首先是党与人大的关系，党执掌国家政权，依法治国、依法执政，是通过对人大工作的领导实现的。其中，最重要的途径有两个。第一个途径是通过人大的立法程序把党的路线、方针、政策转变为国家的法律。人民代表大会是国家的权力机关，同时也是国家的立法机关。中国共产党领导国家政权和社会生活，有赖于将党的路线、方针、政策上升为对整个国家和社会具有普遍约束力的行为规范，在这个意义上，人大是党的意志转换的制度平台。第二个途径是通过人大的制度安排，按照法定程序使党推荐的重要干部成为国家政权的领导人。这个过程包括人大的选举、决定、罢免和其他方式，实际上体现了党对出任国家公职的合适人选的考虑及荐举

权同人大及其常委会的人事任免权的相互结合。当然，党组织作出的决策、推荐的干部，对同级人大及其常委会来说只是一种建议。人大按照法定程序经过审议获得通过后，党的建议和主张才能转变为国家的法律；经过人大选举或决定后，党所推荐的重要干部才能成为国家政权的领导人。

政府：

自1949年新中国成立以来，中国共产党就一直致力于在党政体制的框架内建设一个理性化的现代官僚体系。虽然在改革开放以前，由于长期的以党代政、党政不分导致官僚体系的发展在一定程度上出现过于政治化、形式主义以及效率低下等问题，进而引发政治领袖通过发动群众政治运动的方式来打破官僚体系，但由于这种策略的破坏作用远高于其建设作用，致使官僚机构处于瓦解和瘫痪状态，最后反过来又削弱了党的执政基础，因此又不得不重建官僚体系。改革开放以来，执政党开始强调党政分开，开展国务院机构改革、建立现代公务员制度、树立依法行政原则、构建服务型政府、开展行政监督和反腐败等多方面行政改革举措，进入21世纪之后则更加强调如何使党政关系有利于党的有效执政，试图在坚持党的领导的前提下恢复和重建一套兼顾政治性与专业性的现代官僚体系。从现实的党与中央政府的关系特征来分析，中国特色的党政体制是包括政治领导、功能协调、人事管理、内部控制以及外部监督的“五位一体”的综合体系，而从党与地方政府的关系特征来看，则主要表现为执政党通过对社会、经济事务的管理以及其自身的组织制度，以期实现地方政府的权力在横向上集中于政党，在纵向上向上负责。由此可见，党政体制下的现代行政国家在本质上是有效实现了执政党的政治领导权与政府机构的行政权平衡的一种现代政体，一方面能够避免以党代政、党政不分的弊端，另一方面也能够避免行政脱离政治、技术官僚占据统治地位等问题的发生，其建构是一个充满政治智慧与行政技巧的历史过程。

司法：

中国共产党对司法的领导主要表现在党为司法工作原则和司法制度改革确定方向、制定方针与提出实施方案。实际上，党通过领导国家的立法过程已经决定和影响了司法活动的基本方向，只要党通过人大立法形成了基本的法律规范，检察权和审判权就具有了一切行为的依据和准则，司法活动行使的范围就被确定了下来。

在组织制度上，党对司法机关和司法工作的领导有一个从中央到地方的重要职能机构，即党委政法委员会（政法委）。这个机构是按照中国共产党的归口管理制度设置的。在80年代党政关系改革的背景下，中央政法委一度被撤销（1988年5月），代之以中央政法领导小组。1990年3月，中共中央决定恢复中央政法委，各级政法委被赋予较多的职能和任务，其中包括：协助落实党委对政法工作作出的重大决策和部署；负责对“政法口”各组成部门的工作实施全面监督（监督的重心主要是各组成部门的执法工作）；研究、协调“政法口”各组成部门有争议的重大疑难案件；协助党委管理“政法口”各组成部门的领导干部；领导和推动司法体制改革的工作；组织、协调、指导社会治安综合治理工作；组织、协调、指导维护社

会稳定工作。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施。根据宪法规定，人民法院、人民检察院作为独立行使审判权和检察权的国家机关，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。因此，党委政法委员会对司法机关进行直接领导以及介入案件审查批准过程的传统做法正在逐渐调整和变革。当前，中国共产党对司法机关的领导主要是方针、政策和政治思想的领导，党委越来越不介入具体案件的审查批准过程。

绝对领导
中国共产党与军队

党对军队实行绝对领导，这是中国共产党军事领导体制的鲜明特色和根本原则。长期以来，在军事领导体制上，中共中央军委是领导全国武装力量的最高军事领导机关。改革开放后，1982年根据新宪法，中华人民共和国成立中央军事委员会，简称国家中央军委，这是中国共产党在新的历史条件下把党的军事机关纳入国家政权体系、把军队建设纳入国防现代化建设的重大战略举措。国家中央军委成立后，中共中央军委仍然作为党的最高军事领导机关直接领导全国武装力量。中共中央军委和国家中央军委虽为两块牌子实为一个机构，中共中央军委的组成人员和国家中央军委的组成人员重合，领导职能完全一致。

党对军队的绝对领导首先表现为军队的最高领导权和指挥权集中在中共中央、中央军委，国防建设、军队建设和军事斗争的大政方针由中共中央和中央军委制定。未经中共中央、中央军委授权，任何组织或个人不得插手、过问或处理军队问题，更不允许擅自调动和指挥军队。在国家军事制度上，国家中央军委组成人选按法律程序由全国人大选举和决定：中央军委主席由全国人大选举产生，副主席和委员由全国人大根据中央军委主席提名决定；在全国人大闭会期间，全国人大常委会可根据中央军委主席的提名，决定中央军委其他组成人员的人选。但在实际上，国家中央军委的组成人选是由中国共产党中央委员会决定的。只有担任中共中央军委的领导职务，才可能经由法律程序出任国家中央军委的领导职务。

其次，中国共产党在军队中全面、系统地建立了各级组织，是党对武装力量实行绝对领导的组织保证。按照《中国人民解放军政治工作条例》，军队各级党委对所属部队的一切组织、部门、人员和工作实行统一领导，部队的一切重大问题都必须先由党委讨论决定，紧急情况下可以由首长临机处理，但事后必须及时向党委报告，并接受检查。实行党委统一的集体领导下的首长分工负责制，是党领导军队的根本制度。军政首长必须服从党的委员会的领导，执行党的委员会的决议，积极主动履行职责，密切配合，互相支持。党的委员会设置在团级以上军事单位，在营和相当

于营的单位设立党的基层委员会，连队一级单位设立党的支部委员会，班排则设有党小组。中国共产党禁止除共青团之外的其他任何党派、政治团体、政治组织在军队中建立组织和发展成员；其他组织和团体的成员如果参加军队，必须与原来的组织脱离关系；未经党组织的批准，军队中不允许建立任何性质和形式的小团体、小组织；只有中国共产党才能委派军队中的各级领导干部，其他任何组织和个人都不允许向军队委派干部。

除了各级党委、党支部、党小组之外，中国共产党还在军队团级以上单位设立了政治工作的领导机关，即政治机关，在上级政治机关、同级党委和政治委员的领导下，负责管理所属部队与单位党的工作和政治思想工作。中央军委的政治机关是中国人民解放军总政治部，总政治部在各大军区、省军区、军分区及师以上单位（包括军队院校和医院等）设立政治部，团级单位设政治处。政治机关通常下设组织、干部、宣传、保卫、文化、群众工作、联络工作、秘书等业务部门或相应的工作人员。总之，政治机关在上级政治机关、同级党委和政治委员的领导下，管理所属部队与单位党的工作和政治思想工作，以及在上级政治机关、军队与地方同级党委的领导下开展民兵政治工作、兵役政治工作。

涉及军队人事安排方面的党的领导体制主要表现为政治委员制度。通常，在军队团级以上单位，以及根据需要在独立执行任务的营级单位设立政治委员，在普通营级单位设立政治教导员，在连级单位设立政治指导员。政治委员在军内行政职务上与同级军事主官同为所在部队首长，通常在上级首长、上级政治机关和同级党委领导下，作为党委书记主持所在部队的党的日常工作和政治工作。

此外，中国共产党对驻地方一级军事组织（省军区、警备区、军分区、人民武装部）实行中央统一领导下的军事系统和地方党委的双重领导制度。这些地方军事组织隶属于上一级军事系统建制，同时是所在地方党委的军事工作部门和地方政府的兵役工作机构，受上一级军事系统和地方党委的双重领导。

多党合作与政治协商
中国共产党与民主党派

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国基本政治制度之一。从历史上看，这一制度是共产党建立革命统一战线、共同反对国民党一党专政的结果。按照毛泽东的解释：“国事是国家的公事，不是一党一派的私事。因此，共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权利。”因此，中国共产党执政后允许各民主党派继续活动，各民主党派也自愿接受共产党的领导，积极参与国家的政治生活，成为中国共产党的“亲密友党”。

中国政党制度的实行基于两个根本的政治前提：一个是中国共产党采取与各民主党派长期合作的方针，承认各民主党派参与政治的权利；另一个是各民主党派认同和接受中国共产党的领导，把中国共产党作为执政

党，自身作为参政党。八个民主党派各自在自己的政治纲领当中明确表示接受中国共产党的领导，不争夺国家的政治领导权，这是中国民主党派区别于一般政党组织的显著特征。中国共产党负责领导民主党派的主管部门是统一战线工作部，这一部门设置于从中央到县级的各级党委中。通过统战部，中国共产党可以把各种社会力量和成员组织起来管理，一方面使他们成为中国共产党实现自身目标的同盟者，另一方面也为他们提供了适当的参政渠道。

中国人民政治协商会议是中国共产党领导的多党合作的重要制度平台，是中国共产党领导的统一战线的组织形式。它不是国家机关，不能行使任何政府权力；它的章程也不具备法律性，对社会成员没有普遍的约束力。但宪法在“序言”部分明确了中国人民政治协商会议的法律地位和政治地位。

中国共产党与民主党派进行政治协商有多种途径和形式。“民主协商会”是中共中央就国家大政方针与各民主党派中央主要领导人和无党派代表进行协商的一种形式。“谈心会”是中共中央主要领导人根据形势需要，不定期邀请民主党派主要领导人和无党派人士参加的会议。“座谈会”是中国共产党向各民主党派通报或交流重要情况的会议，同时中国共产党也需要在座谈会上听取民主党派、无党派人士提出的政策性建议。“书面建议”是各民主党派除了直接面对面交换意见外的另一种有效的民主协商形式。各民主党派和无党派人士可就国家大政方针和现代化建设中的重大问题灵活地向中共中央提出书面的政策性建议，也可与中共中央负责人交谈。

各民主党派参政议政还主要通过他们在全国和地方各级人大、各级政府中的合作来实现。《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》提出：要保证民主党派成员、无党派人士在全国人大代表、人大常委会委员和人大常设专门委员会委员中占有适当比例，并可聘请有相应专长的民主党派成员、无党派人士担任专门委员会顾问。在省、自治区、直辖市的人大中应保证民主党派成员、无党派人士占适当比例。在有民主党派组织的市、州、县应保证民主党派成员在人大中占适当比例。人大、人大常委会在组织关于特定问题的调查委员会，人大各专门委员会在组织有关问题的调查研究时，吸收人大代表中的民主党派成员和无党派人士参加。当然，无论是中国共产党还是民主党派、无党派人士都是以人民代表、以个人的身份参加区域代表团的活动，依照《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则》等法律进行活动，而不是由党派委任，不代表党派利益。

发扬民主党派的监督作用是社会主义民主的一种途径和手段。民主监督的主要内容包括国家宪法和法律的执行情况，中共中央与国家机关制定的方针、政策的实施情况，国民经济和社会发展计划与财政预算执行情况，国家机关及其工作人员遵守法律履行职责和廉洁奉公的情况，参加政协的各单位和个人遵守政协章程和执行政协决议的有关情况等。各民主党

派通过各种渠道参观、视察，进行调查研究，然后写出调查报告，使中共中央与国家机关获知有关信息，以便有针对性地制定国家政策和措施。

改革开放以来，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度在整合社会利益、消除社会冲突方面起了重要作用。市场经济在打破过去结构的同时，也释放了体制长期束缚的社会力量，催生了大量新生的社会群体，形成了利益多元的格局。各民主党派作为各自所联系的一部分社会主义劳动者、一部分社会主义事业建设者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，代表着不同利益群体的要求，反映着不同利益群体的意见。这个利益要求和利益表达的过程首先要依赖于执政党对这些群体的整合和统一，其次意味着民主党派通过参政议政、民主监督，将社情民意和政治诉求传递到国家的政治体制。与此同时，各民主党派又积极协助执政党和政府对其组织内部成员、对其所联系的群众展开工作，处理和解决后者的内部冲突和矛盾。

发动机与传送带
中国共产党与社会团体及群众

中国共产党拥有众多的基层组织和广大党员，基本上做到了“哪里有群众，哪里就有党员；哪里有党员，哪里就有党支部”的组织格局。通过这些基层组织和广大党员，党得以实现联系群众、组织群众和动员群众的政治目标。党与社会团体及群众的关系主要表现为两个方面的相互结合：一方面是党通过党的组织体系对广大党员的直接领导，主要依靠党的纪律约束，要求个人服从组织，全党服从中央；另一方面是通过建立在社会团体中的党组织来领导群众进而领导整个社会，主要方式是在社会团体中巩固和健全党的核心组织、物色和培养党的干部、抓好党的思想作风建设、发挥党员的模范作用以及密切党和群众的关系。

党在社会团体内部建立组织，使符合党员标准的社会成员自愿入党，是中国共产党组织社会和领导群众的重要方式。在社会交往和活动的过程中，不同职业身份、阶层属性和利益诉求的群众被吸纳进不同的社会团体，成为某个特定社会团体的成员，党正是借由社会团体的组织平台，以团体自主活动的形式，把自己的政治意图传输给每个社会团体成员，规范他们的行为，影响他们的态度和情感。这是一个社会组织化的过程，这些组织起来的群众是社会团体中的有机个体，而不是与国家缺乏组织关联的离散个人。

在这些社会团体当中，历史来源、组织规模、担负的政治功能、与党和国家的特殊联系以及成员的特殊身份决定了它们彼此间政治地位的差异。其中，中华全国总工会及其属下的各级工会组织、中国共产主义青年团及其属下的地方基层团组织和中华妇女联合会及其属下的各级妇联组织（通称“工青妇”）作为中国共产党联系人民群众的“传动装置”，是中国社会中三个高度政治化和组织化的社会团体（亦称“人民团体”）。这三个人民团体和其他社会团体的不同之处，在于它们具有鲜明的国家和社团

的“双重属性”，即既要代表国家整合社会、联系群众，又要代表群众利益、反映群众需求。它们的根本任务是接受和服从中国共产党的领导，服务于中国共产党社会整合和政治动员的国家目标。

此外，国家通过统一由各级民政部门登记管理的方法，将各社会团体纳入国家管理的组织结构当中，使其存在的合法性建立于政治法律的基础之上。在这种集中组织与管理体制下，在一个特定区域只能有一个相同性质的社团；在全国范围内，相同性质的社团联合组成一个全国性社团的各个分支或地方社团。由此形成的各社会团体在一定程度上构成了国家政权机构的延伸，充当了党和政府的助手，履行了一定的社会管理职能。通过工会、共青团、妇联及其他社会团体内党组织的活动和共产党员的模范作用，党的主张经过社会团体的民主程序，变成各自组织的决议和广大职工、青年、妇女的自觉行动，从而得到贯彻落实。

“工青妇”之外的社会团体源于改革开放以来的社会变化，反映了传统体制之外的全新社会成分和社会问题。中国共产党通过同上述类似的群众工作将这些社会团体纳入自身的管理体系当中，使之弥补了原有体制包容性的不足。这些新形成的社会团体（包括个体经营者协会、私营企业协会、各行业协会等）将大量脱离于原有工作单位、没有行政隶属部门的组织和个人纳入了国家一体化管理的轨道。它们或者完全由官方主导，或者具有半官半民的色彩，或者偏重民间主导，其中半官半民型社团所占比重最大。这些社团同样都要接受挂靠和主管单位的指导，区别更多表现在经费的筹集方面。正是这些新兴社会团体和过去的“工青妇”承担起了协调、管理多元利益和多元利益群体的重要责任，帮助中国共产党实现统一领导社会、全面推进现代化建设的历史任务。

喉舌与公共舆论
中国共产党与传播媒体

“喉舌”是党和政府对于新闻媒体的一个比喻，相当准确而又形象地描述出党和政府对新闻媒体角色和作用的期待——新闻媒体必须把“忠实地”替党和政府发出声音当成自己的第一本职，新闻媒体必须成为党和国家实现其预定政治目标不可或缺的工具。坚持党对新闻工作的领导，重视媒体宣传的党性原则，是长期以来中国共产党宣传战线工作的基本要求。媒体行业的活动要体现党的思想意志、政治要求和组织原则，这不但要求报刊、广播、电视等媒体无条件地宣传党的方针、政策，还要求从事媒体宣传行业的工作人员无条件地执行党的纪律。这是因为，新闻、出版、广播、电视既有一般行业的属性，又有意识形态的属性；既是大众媒体，又是党的思想宣传阵地。从这个意义上说，媒体宣传行业事关国家安全和政治稳定，具有自身的特殊性和重要性。媒体宣传工作必须要考虑其对国内外的影响，注意其产生的社会效应。

基于上述原因，中国共产党对新闻媒体的管理实行党政双重管理体制，即由政府领导的新闻出版广电局与中国共产党内部宣传部门一起领导

媒体宣传工作。在二者的许可权限上，党的宣传部门大于政府的新闻出版部门，因此实际操作上表现为以党为核心的一元主体结构。从具体分工来看，中国共产党的各级党委宣传部对新闻媒体实行思想政治上的领导，引导新闻媒体对国家方针、政策的宣传，并对新闻媒体进行跟踪管理与监察；政府部门的行政管理机构、国家新闻出版广电总局和各省新闻出版广电局则负责传媒行业的行政管理工作（诸如审批等业务管理）。在某种意义上，中国新闻媒体管理的基本制度安排是“准入制度”，基本指导思想是“政治家办报”。它们从“外”（制度）到“内”（观念）安排着新闻生产的基本要素，设置了新闻活动的基本前提。这种制度安排的最终目的在于，确保新闻媒体被体制化为党和政府的宣传机构。

党和政府领导与控制媒体的方法主要有四种：一是建立对媒体的批准登记制度；二是建立对媒体报道的跟踪审查制度；三是由政府宣传部门适时确定媒体报道的重要内容，并随时对媒体报道进行规范；四是将媒体行业纳入国家政治等级序列，赋予媒体负责人与政府官员同等政治待遇的措施。党和政府通过业务授权、组织人事、财政控制、思想准则等安排，形成一套控制机制以保证对言论传播的绝对权威。

20世纪90年代以来，为了进一步确保媒体、宣传部门在工作中贯彻党的方针、政策，中共中央宣传部与原国家新闻出版总署制定了审读（审听、审看）的规章制度。从中央、省（自治区）直至办有媒体的市、县等各级宣传部门，都成立了专职“审读小组”，按照级别负责审查其辖区内的媒体。由中共中央宣传部传达的各种成文或不成文的规定，不是“法律”、“法规”，而是传媒工作的“新闻政策”或“宣传纪律”。由于媒体行业往往会引导社会舆论，是各种思潮的汇集之地，因此，党对其领导的宗旨是“言论有自由，宣传有纪律”。除正式发文之外，中宣部和原国家新闻出版总署还经常通过电话、小范围会议等“内部传达”的形式来管理媒体。出版社有时为了让编辑记住这些规定，也会将这些上级精神印成内部文件进行传达。一般来说，新闻出版部门定期会有例行的“总编办公扩大会议”，各业务主管都必须参加。这种会议的重要内容之一是传达中宣部（包括省与市一级宣传部）的最新精神，通报犯错误的媒体与人士，以及发布各种禁载规定等。

“社会效益”是中国共产党对境内的新闻出版机构传媒活动的基本要求。对党和国家而言，社会效益真正的内容是安定团结所表达的政治秩序、政治权力和政治价值的稳定性，为此必须排除一切和党的大政方针相违的思想干扰，欲达此目的则必须掌握公共舆论和思想传播的主导权。邓小平指出：“思想文化教育卫生部门，都要以社会效益为一切活动的唯一准则，它们所属的企业也要以社会效益为最高准则。思想文化界要多出好的精神产品，要坚决制止坏产品的生产、进口和流传。资产阶级自由化的宣传，也就是走资本主义道路的宣传，一定要坚决反对。”“宣传”是媒体的主要功能，同时媒体也需要顾及“传播资讯”和“舆论监督”的功能。例如《报纸管理暂行规定（失效）》指出：“我国的报纸事业是中国共产党领导的社会主义新闻事业的重要组成部分，必须坚持为社会主义服务、为人

民服务的基本方针，坚持以社会效益为最高准则，宣传马克思列宁主义、毛泽东思想，宣传中国共产党和中华人民共和国政府的方针和政策；传播信息和科学技术、文化知识，为人民群众提供健康的娱乐；反映人民群众的意见和建议，发挥新闻舆论的监督作用。”

21世纪以来，随着信息技术的进一步深入发展，媒体的种类已经从报刊、广播、电视等传统媒体发展到了网络等新型媒体（即“新媒体”），媒体的影响范围已经由一个国家、地区扩展到全球几乎每一个角落，媒体的功能也从单向的一元化，即传统的信息制作者和发布者，转变为互动式的多元化，即受众与政府社会信息传播的互动者和沟通者。数据表明，截至2009年，中国有99.3%的乡镇和91.5%的行政村接通了互联网，96%的乡镇接通了宽带，3G网络基本覆盖全国，网民人数达到4・04亿，全国网站达到323万个，使用宽带上网的网民达到3・46亿人，使用手机上网的网民达到2・33亿人。这些庞大的网络用户，从根本上改变了人们对媒体的认识，颠覆了往日“记者”、“编辑”和“读者”的身份印象。

在手机等掌上媒体日益普及，并且功能逐渐完善的今天，这种“来自业余新闻工作者的第一手新闻报道”更为常见。特别是在突发新闻事件中，现场群众可以方便地利用个人通信工具，向社会发布最具时效性、最朴素的信息，形成“群众书写”和“大众自我传播”的趋势。互联网等新媒体的出现，使得党原有的对新闻媒体的管理模式面临着新的挑战。随着媒体日益走向市场化、开放化、全球化，如何有效地管理和调控媒体、引导话语、整合社会和进行思想教育，处理好“喉舌”和公共舆论的关系，是目前中国共产党执政能力建设所面临的重要课题之一。

本章小结

理解当代中国政治有两个切入点，一是中国近现代历史的发展逻辑，二是中国共产党 的政治角色，党政体制可以说是两者结合的历史产物。本章第1节基于历史脉络，简要叙　述了中国当代党政体制的逻辑起源，第2节从特征和机制的角度解析了党政体制的“一元 化领导”及七大运作机制，在此基础上，第3节考察了党政体制的五种基本关系。通过本　章的描述，我们希望读者对于当代中国政治制度有一个总体性的把握和了解。

第2章
中国共产党

2011年7月1日，在纪念中国共产党成立90周年的大会上，胡锦涛同志发表重要讲话，把中国共产党在不同历史时期所完成和继续推进的工作概括为“三件大事，其一是推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义，实现了民族独立和人民解放，建立了人民民主的新中国；其二是确立了社会主义基本制度，在一穷二白的基础上建成了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系；其三是开创了中国特色社会主义道路，坚持以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放，初步建立起社会主义市场经济体制，大幅度提高了中国的综合国力和人民生活水平，为全面建设小康社会、基本实现社会主义现代化开辟了广阔的前景。这“三件大事”——也可以概括为“革命”、“建设”和“改革，—是中国共产党改造中国社会和推动中国现代国家建设的历史写照。

本章分别从历史发展、意识形态和组织三个维度来分析中国共产党。

第1节
中国共产党的历史发展

中国共产党诞生之初，正值世界资本主义体系经历第一次世界大战重创后，列强重新划分势力范围、加紧资本向全球输出的历史时刻。中国的国家和社会状况不仅没有任何实质性的改善，反而延续和加剧了19世纪中叶以来列强环伺、中央空虚、地方割据的局面。此前十年发生的辛亥革命是中国人试图克服危局走向现代国家的第一个尝试，但随后的军阀混战、外交失败、社会动荡，使国运衰颓、民生凋敝的情况更加严重。中国酝酿着新的社会变革，探寻新的救亡之道。面对日趋深重的主权危机、权威危机和文化危机，自下而上的寻求总体解决的激进革命便成为中国共产主义者的选择。由于中国的人口绝大多数是农民和城市小资产阶级，产业工人占人口总数不足1%，即使加上城乡各种非产业工人，其总数也只有全国人口的10%左右，因此，中国的共产主义革命实质上是以农民为主体的革命，这是中国革命与西欧及俄国的工人革命的重大区别。

从20世纪20年代初到40年代末，是新民主主义革命时期，这个时期中国共产党先后经历了四个阶段：国共两党合作推动的国民革命与北伐战争阶段（1924—1927年）、共产党在南方数省创建反国民党政府的苏维埃政权的土地革命战争阶段（1927—1937年）、国共两党第二次合作的全民族抗日战争阶段（1937...1945年）和国共两党围绕中国命运展开全面决战的解放战争阶段（1945—1949年）。其间，中国共产党经受过1927年和1934年两次最为严重的失败考验。第一次失败主要源于它尚处幼年时期，缺乏经验和过于依赖国民党，未能真正认识到在中国这样严酷的环境下独立掌控武装力量对于推进革命的极端重要性；第二次失败则主要和党内占主导地位的教条主义在实力悬殊的条件下仍坚持“御敌于国门之外”的拼消耗的军事战略有关。以毛泽东为主要代表的中国共产党人，经过艰苦探索，终于找到了适合中国特点的革命道路，在长期的武装斗争和其他各种形式的斗争中创造性地形成了一套指导中国革命的理论、战略与政策。这些理论、战略和政策主要包括：

(1)“中国革命两重任务论”。中国革命的两重任务包含资产阶级民主革命性质的革命和无产阶级社会主义性质的革命。民主主义革命是社会主义革命的必要准备，社会主义革命是民主主义革命的必然趋势。中国共产党只有在完成资产阶级民主革命（新民主主义革命）之后，才能在一切必要条件具备的时候把它转变到社会主义革命的阶段上去。

(2)“枪杆子出政权”的武装革命。民主革命的主要对象是侵略中国的帝国主义和压迫农民的封建地主阶级，这两个“中国革命的敌人是异常强大的”，故“中国革命的主要形式，不能是和平的，而必须是武装的”，“是武装的革命反对武装的反革命”。

(3)“农村包围城市”的夺权道路。中国是以农业人口为主的国家，经济

发展不平衡，农村幅员广大，统治集团因内部矛盾尖锐等因素，导致统治阶级在农村地区的统治是薄弱的，“中国革命有在农村区域首先胜利的可能”，因此中国共产党必须走“农村包围城市”的夺权道路，把工作重心由城市转移到农村。

(4)“创造模范党军”的新型军队。由于中国革命的基本形式是武装革命，党的组织必须建在军队基层单位（“支部建在连上”），只有这样才能保证党对武装力量的控制与对暴力资源的垄断，又由于“中国的红军是一个执行革命的政治任务的武装集团”，党必须用“无产阶级思想”反对和改造军队的“非无产阶级思想”，使军队绝对服从党的领导。

(5)推行“三大作风”的党建方针。中国共产党的主要活动区域在农村，绝大多数党员出身于农民和小资产阶级，为凝聚党力、统一思想、纯洁组织，党必须注意增加党的工人成分，同时特别注意在思想上对党员进行教育，为此提出了着重从思想上建设党的原则。这套原则在长期的思想、组织和政治路线斗争与教育中，被概括为“理论与实践相结合、密切联系群众、开展批评与自我批评”的三大作风，并成为指导党的建设的指针。

(6)形成团结一切积极力量的统一战线。中国无产阶级要取得胜利，必须团结一切可能的革命阶级和阶层，建立最广泛的统一战线。统一战线以工农联盟为基础，以“发展进步势力、争取中间势力、反对顽固势力”为策略，党在统一战线中必须坚持自己的纲领、路线和战略目标，坚持独立自主的原则，采取又联合又斗争、以斗争求团结的政策，率领同盟者前进并取得胜利，同时也要照顾同盟者的利益和要求。

中国共产党领导的新民主主义革命经过28年的奋斗，以1949年的开国建政为标志而告结束。新民主主义革命的胜利，是一个使命型政党通过党内思想、组织建设高度一体化，党外成功争取最大民意支持，正确顺应和利用国际局势，积极实践新民主主义理论、战略与政策的结果。毛泽东在总结新民主主义革命的经验时指出：“一个有纪律的，有马克思列宁主义的理论武装的，采取自我批评方法的，联系人民群众的党。一个由这样的党领导的军队。一个由这样的党领导的各革命阶级各革命派别的统一战线。这三件是我们战胜敌人的主要武器。”

中华人民共和国的成立，揭开了中国历史新的一页，领导和组织这场革命取得胜利的中国共产党成为在全国范围执掌政权的政党。经过短暂的过渡时期，以1956年完成三大改造为标志，中国建立起社会主义基本制度，随后开始了大规模的社会主义工业化建设。从1956年到1966年“文化大革命”爆发时止，在经济发展的主要指标上，社会主义建设取得了重要的成就。然而，在此期间，在关于中国社会主义工业化、现代化发展的路线方针上，中共高层出现了分歧，这些分歧与国际局势的变化和对国内社会矛盾性质与形势的判断以及党内多年形成的理论思维和政策思想有关。1956年，党的八大通过的《关于政治报告的决议》认为，国内的主要矛盾是“人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾”和“人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”，矛盾的实质是“先进的社会主义制度同落后的社会

生产力之间的矛盾”。但是不久，1958年党的八届二中全会接受了党的最高领导人在反右运动期间和在党的八届三中全会扩大会议上关于“社会主义和资本主义之间谁胜谁负的问题还没有真正解决”观点，提出“在整个过渡时期，也就是说，在社会主义社会建成以前，无产阶级同资产阶级的斗争，社会主义道路同资本主义道路的斗争，始终是我国内部的主要矛盾”的论断，从而正式改变了党的八大关于中国社会主要矛盾的决议。激进“左”倾思想在党内逐渐形成主流。在经济建设上，党内关于经济工作的理性稳健的意见被上升为政治问题而受到批判，结果使得以追求高指标为特征的“大跃进”给国民经济造成巨大损失；在生产关系变革上，以追求组织规模大和公有化程度高（“一大二公”）为目标的人民公社化运动完全排斥社会分工和商品经济，给农村生产力带来严重破坏；在政治上，为纠正“大跃进”和人民公社化运动的偏差而召开的庐山会议，不期然变成了对党内持不同意见者的严厉整肃，从此阶级斗争的话语和手段从社会延伸至党内，个人专断和个人崇拜的现象在党内日益加剧，从中央到基层的民主生活名存实亡。1966-1976年发生的“文化大革命”则是这一趋势发展的极端形式。虽然十年建设时期和“文化大革命”时期国家的重大建设项目仍然取得进展，但社会进步的过程相当艰难曲折。

“文化大革命”结束以后，1978年党的十一届三中全会把党的工作重心拨回经济建设轨道，不仅提出了“实现四个现代化”的新时期的总任务，而且开始了被视为中国共产党人领导的“第二次革命”的改革开放进程。以邓小平为主要代表的中国共产党人重新确立了“解放思想、实事求是”的思想路线，根据马克思主义原理同中国具体实际相结合的原则，在总结历史和实践经验的基础上，作出了中国仍然处于社会主义初级阶段的论断，形成了以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线，以及一系列相关的方针、政策。从党的十一届三中全会起，迄今为止，中国共产党一共召开七次全国代表大会，除党的十二大，后面六次全国代表大会的报告均以“中国特色社会主义”为主题并写入报告标题。强调社会主义的“中国特色”，坚持中国特色的“社会主义”，是中国共产党改革开放以来的基本理论实践。中国特色社会主义，其实是关于全球化背景下中国目前社会形态的历史定位、中国发展道路的现实逻辑和中国经验的时代意义的总结，其核心是阐明作为不发达国家的中国走向现代化进程中出现的社会主义的特殊性。党的十七大报告中关于中国特色社会主义道路及其理论的表述是：“中国特色社会主义道路，就是在中国共产党领导下，立足基本国情，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，解放和发展社会生产力，巩固和完善社会主义制度，建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家作为中国特色社会主义道路的理论支撑，中国特色社会主义形成了自己的理论体系，即“包括邓小平理论、‘三个代表’重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系”。中国共产党认为，“这个理论体系，坚持和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想，凝结了几代中国共产党人带领人民不懈探索实践的智慧和心血，是马

克思主义中国化最新成果，是党最可宝贵的政治和精神财富，是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础”。

党的十八大以来，中国共产党在新的历史条件下，作出全面深化改革的战略部署，积极推进各项改革事业，不断拓展中国特色社会主义理论、制度和道路的内涵，朝着“两个百年”目标，即建党一百年时建成惠及全国人民的更高水平的小康社会和建国一百年时建成中等发达现代化国家、基本实现现代化的目标继续前行。

第2节
中国共产党
的意识形态及其变迁

中国共产党是按照马克思列宁主义原理组建的政党，马克思列宁主义原理由一整套理论学说构成，通常被称为共产党人的意识形态。意识形态被认为是由体现一定社会阶级利益的各种具体的意识形式构成的有机的思想理论体系，在现代社会分裂为资产阶级和无产阶级以后，则形成了资产阶级的意识形态和无产阶级的意识形态。对无产阶级政党来说，意识形态是关于历史与未来、国家与革命、阶级与党派及其利益诉求和行动方略的世界观与方法论，它以解释、分析和评价现存秩序的方式来动员、组织与指导社会政治世界的改造和重建，并在解决社会冲突和维护新的统治秩序过程中具有重要的功能。中国共产党是一个意识形态特征鲜明的政党，不仅因为它向来高度重视和强调意识形态领域无产阶级和资产阶级的斗争，而且因为意识形态以上这些特质和功能深刻主导与影响了它的组织建设、行动纲领和行为规范。

弗朗兹•舒尔曼在《共产主义中国的意识形态与组织》中把中国共产党的意识形态区分为“纯粹的意识形态”(pureideology)和”实践的意识形态(practicalideology)，前者旨在赋予成员统一和自觉的世界观，表现为一个理论(theory)体系；后者为成员的行动(方法)提供合理性的论证，表现为一种思想(thought)形式。其实，理论和思想并无实质差异，世界观和方法论也紧密相连，但从结构上把意识形态做一个区分，对于认识和理解中国共产党的意识形态是有一定启发意义的。我们可以在结构上把意识形态分为三个相互关联和彼此支持的部分：(1)价值一信仰部分，即关于生存意义和终极价值的关怀与主张。在意识形态的运动过程中，意识形态通常倾向于以直接的必然的方式把自己和世界历史的“本质”等同起来，并因“本质”与“价值”的内在关联而建立起公义良善的“意义世界，从而能够唤起人们为之执着奋斗的宗教般的使命感和激情。(2)认知一阐释部分，表现为世界观和方法论，以及在此基础上形成的关于“必然规律”的理论学说。它们提供了对于现实世界和现实社会的基本知识、基本判断与基本观点，使思想的逻辑转变为科学的逻辑，科学的逻辑支撑统治的逻辑。(3)行动一策略部分，即建立在特定价值一信仰基础上的意识形态，可经由对历史与现实进行认知一阐释的方法，来形成动员、指导和组织一定行为模式的过程。

改革开放前
党的意识形态的主要取向

1949年，中国共产党摧毁了旧国家的社会政治结构，建立起相对完备的国家政治与行政体系，改变了过去国家无力深入渗透社会、中央政府政令无法贯彻到基层的局面，为中国的现代化和现代国家建设奠定了坚实的

政治基础。在这个过程中，中国共产党的组织及其所掌控的巨大的政治权力成为重组中国社会、推进工业化和现代化的决定性因素。党的意识形态成为国家的主流意识形态。这种意识形态本质上是关于中国国家建设的现代化方案的阐释，这个现代化方案是建立在马克思列宁主义对资本主义现代性的批判的基础上的，因此，对西方资本主义现代性的批评和抵制贯穿了新中国主流意识形态的三个部分。

首先，在价值一信仰上，中国共产党的意识形态强调共产主义的平等、自由和互助的社会理想，坚信这一理想必将随着共产主义革命的社会运动而实现。它的基本取向来自马克思对以往剥削制度，尤其是作为这一剥削制度的最终发展形式——资本主义制度——的批判立场。在马克思看来，资本主义和失业、贫困化及社会对抗是联系在一起的，资本主义造成了强烈的社会不平等状态，纵容私人消费及私人欲望的满足，却忽视了公共物品和真正的人类需求，鼓励物质生产中不顾一切地追逐利润，却破坏了生产过程中人的主体地位和劳动乐趣，导致人的异化和社会的两极化。和单纯从道德上谴责资本主义不同，马克思从政治经济学上看到劳动者和生产资料相分离的制度是社会不平等问题的真正根源，因而提出必须从根本上改变生产社会化和生产资料私人占有的基本矛盾的口号。中国共产党人不完全是从马克思的共产主义理论中接受共产主义的自由、平等理想的，中国传统文化的“均贫富”、“等贵贱”、“大同世界”等观念一直有深厚的土壤，中国也不是一个资本主义经济有相当发展的国家，但19世纪以来世界资本主义向中国的输入及其与中国落后经济关系的畸形结合所造成的社会衰败，都使马克思对资本主义的批判和对未来理想社会的揭示在中国共产主义革命中产生了强烈的反响。在中国共产党的意识形态中，反对私有财产制度、阶级剥削和社会压迫、作为“资产阶级法权”基础的个人主义、脱离群众的官僚主义、专家治国论，乃至反对市场主义和利润挂帅的思想路线，以及鼓励旨在缩小与消灭三大差别的共产主义“新公社”运动、作为道德规范的集体主义精神和“社会主义新人”风尚，强调群众路线、群众首创性、群众政治参与和革命无私奉献精神的思想取向，一起构成了意识形态的价值一信仰部分的正反两个方面。

其次，在认知一阐释上，中国共产党坚持辩证唯物论与历史唯物论的世界观和方法论，运用阶级分析的观点阐述中国革命的性质、主体、目标和任务，以及中国社会发展前后阶段（新民主主义和社会主义）的逻辑关系，提出社会主义形态相对于资本主义形态的体系对立论、历史方位论、借鉴吸收论、辩证超越论和制度优越论等一系列观点，并据此阐明党的领导和无产阶级专政对于完成向共产主义社会过渡的必要性与必然性。中国共产党意识形态的认知一阐释部分是意识形态的内核，它通常被称为“理论”或“学说”，是意识形态中承接价值一信仰部分和行动一策略部分的极为重要的部分。它的重要性表现在，借由理论和学说的支持，价值和信仰才不至于沦为“虚幻”的观念，意识形态才摆脱了马克思所批评过的只是对现存秩序本质的掩饰和辩护的语义。此外，理论和学说又为行动一策略提供了合法性和合理性的论证，使得中国共产党领导的革命、建设成为科学和

自觉的过程。在中国共产党的意识形态工作中，坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，坚持马克思主义的批判性思维，坚持马克思主义对世界、时代和现实的认知一阐释，以此来认识中国、理解中国和改造中国，是一项长期的基本要求。

最后，在行动一策略上，中国共产党通过国家宣传、党团组织和其他社会机构，在相当长一个时期广泛传播和灌输阶级斗争、群众运动、思想革命化等政治信息与象征符号，以配合中央集权、赶超战略、社会重建、国民训练、理想过渡等国家政治目标的施行。其中，阶级斗争和群众运动是这个时期意识形态的行动一策略层面的最鲜明的特征，它们通过排除一般的公民权所隐含的抽象的法律权利平等观念，以阶级身份的归属和由此承载的具体的经济社会权利的享有，实现了国家与社会的联系，形成了一种不同于西方国家建设的政治、社会和经济发展模式及国家重构模式。在这个时期，意识形态的行动策略既满足了新中国政治统一、民族整合、边疆稳定、社会动员、国家经济起飞和大规模群众政治参与的需要，又满足了党和国家一体化条件下通过社会主义改造建立公有制经济、建立独立的工业化和国民经济体系，进而建立社会主义基本制度的需要。

但是，意识形态在规划、解释和干预中国国家建设的过程中也显示了它对西方现代性批评与抵制所具有的某些悖论性特点：一方面以高度集权的方式建立起相对完备的国家制度体系，改变了传统中国国家无力深入社会的局面；另一方面又以“文化大革命”的方式对这个制度体系进行破坏，削弱了中央集权国家法律行政管治能力的有效性。一方面以公有化的方式把社会生活纳入国家工业化目标和计划体制之中，搁置了公民个人的政治自主权；另一方面又对官僚制国家机器压抑人民主权的现实展开频繁的攻击。一方面以政治动员的方式推动中国经济的发展，力图避免资本主义现代化导致的社会不平等；另一方面又以革命的名义限制个人财产权利和身份变换的自由权利，导致了经济发展的低效与困顿。在建国前30年，意识形态领域的频繁斗争沿着这样一条主线展开：改造旧时代的思想文化遗产（50年代初的思想教育批判运动），为重建社会政治秩序清理地基；剪除旧时代的思想文化精英（50年代中期的反右运动），为确立全能政治体制奠定基础；整肃党内外的“黑暗风”、“单干风”、“翻案风”（60年代前期的“社会主义教育运动”），为推行民粹式的社会主义扫除障碍；批判党内的“反革命修正主义路线”（60年代中期至70年代中期的“文化大革命”），为“无产阶级专政下继续革命”开辟道路。到“文化大革命”行将结束之时，主流意识形态的行动一策略已经发生严重问题，反过来又影响到它的认知一阐释，表现为理论与现实逻辑的脱节、表达结构与客观结构的冲突，结果导致“虚无主义”、“信仰危机”、怀疑论盛行，从而使价值一信仰日益陷入困境。

改革开放后
党的意识形态的调适性变迁

改革开放后，中国共产党的意识形态在国家的工作重心由阶级斗争转向经济建设的背景下开始发生变化。最明显的变化是在行动一策略层面，其次是在价值一信仰层面，认知一阐释层面则相对稳定，但在与时俱进的口号下也有所调整。例如，在行动一策略层面，“以阶级斗争为纲”和“大搞群众运动”的行动逻辑被彻底放弃，代之以发展经济、解放生产力和科教兴国的发展战略。调动一切积极因素，缓和各种社会矛盾，团结各种社会力量以服务经济建设大局，成为意识形态行动一策略的中心内容。在价值一信仰层面，把“建设有中国特色的社会主义”、建设“高度民主、高度文明的社会主义现代化国家”、“实现中华民族的伟大复兴”作为人民的共同理想，把以法律和制度为支撑的人民民主、以共产主义思想道德为基础的精神文明和以避免两极分化为前提的共同富裕作为中国社会发展的奋斗目标。在肯定这些理想价值的同时，也强调“物质鼓励”的不可或缺；在重提“人是要有一点精神的”的同时，也承认市场经济的逻辑，主张把生产者和经营者的物质利益与他们的经济活动绩效联系起来。意识形态的价值取向显示出某种世俗化的特征。在认知一阐释层面，辩证唯物主义与历史唯物主义的世界观和方法论仍然得以坚持，阶级分析的观点仍然受到尊重，但是关于当代中国社会的性质和主体、所处阶段和时代、目标任务的表达已经纳入了“社会主义初级阶段论”的阐释范式。社会主义初级阶段，即不发达的社会主义阶段，其主要矛盾是日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾，这被视为事关全局的基本国情。“为了摆脱贫穷和落后，尤其要把发展生产力作为全部工作的中心。是否有利于发展生产力，应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准。”

随着市场经济体制的逐步构建、社会组织与公共领域的逐步成长，政治调控战略由一元统治转向多中心治理，政党行为从革命方式转向执政方式，意识形态的三个部分出现了一些新的特点。在价值一信仰方面，党的十六届三中全会提出“以人为本”是一个意义深远的突破，虽然关于“人”的界定仍然存在一些争议，但是，“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”则越来越为大多数人所认同。“以人为本”观念既接续了作为执政党指导思想的马克思主义的传统，也反映了西方文化中具有人类文明价值的优秀成果，同时还可以看作对中国传统政治思想精华的批判性继承，正是在这一点上，主流意识形态和非主流意识形态（社会其他思想意识）取得了价值上的某种共识。在认知一阐释方面，“科学发展观”和“和谐社会”的提出是另一个具有重大意义的命题。“科学发展观”是根据“以人为本”的价值观念对中国国家建设的发展内涵、发展本质、发展方式、发展难题的重新认识，谋求和落实全面的、协调的和可持续的发展已经成为主流意识形态在新时期的认知一阐释系统的重要维度。同样，“和谐社会”也标志着执政党对“中国特色社会主义规律”认识发生的新发展，把中国国家建设的总体布局由经济建设（市场经济）、政治建设（民主政治）、文化建设（“先进文化”）的三位一体，扩展为包括社会建设（“和谐社会”）和生态文明建设在内的五位一体，体现了当代社会不同群体与成员追求平等和幸福生活的共同要求，也反映了改革开放以来主流意识形态关于治国理

念和施政方略的深刻转折。作为行动—策略部分的主流意识形态也开始逐步转变自己的灌输、传播方式。由于中国的改革开放是从松动国家对社会的控制、促成中国社会自主性成长开始的，所以主流意识形态不能不力图保持自己与社会领域的有效互动，既要努力从社会实践与行动领域检验、修正和发展自己的义理、话语和论证机制，也要从价值—信仰、认知阐释出发对社会实践与行动领域保持其指导、规范和引领作用。在这些方面，人们可以看到主流意识形态对公民政治参与、基层和社区自治、协商民主、民意表达、民间维权行动、地方治理、民生幸福乃至以“突发事件”出现的社会抗议等，所表现出来的某种包容性、调适性、对话性、吸纳性等特点。

可以说，改革开放30余年，从话语特征来看，中国共产党的意识形态大致显现了从超越性（脱离生产力发展的生产关系革命）到世俗性（以经济建设和社会建设为中心，重视民生发展和共同富裕目标）、从排斥性（“以阶级斗争为纲”的非此即彼的思想斗争）到包容性（人类优秀文化的“兼容并蓄”和社会主义价值观的“共建共享”）的变迁轨迹。美国学者沈大伟以“收缩与调适”为主题对中国共产党的意识形态的变迁过程作了比较完整的描述。所谓“收缩”主要就是扬弃原来的超越性目标中的乌托邦成分，撤出或减弱对一些领域的控制，放下身段以适应世俗化的要求和品味；“调适”则是有意识地利用市场、商业资源，与传统媒体和新媒体合作，通过话语与意义的创造性转换来重建中国共产党的使命性基础。

中国共产党
在意识形态建设上的创新与坚持

中国共产党在意识形态上的创新，最显著的特征表现在三个方面。

意识形态具备了新的世界视野：

1978年启动的改革开放结束了中国的封闭状态，开始了中国全面而有选择地加入全球化的进程。全球化最大的特征是信息技术革命带来的贸易、投资和金融的大规模跨国流动，以及资讯传播、网络社会和公共领域的超常规发展，这对大众政治参与和国家治理模式的现代化产生了巨大影响。中国共产党深刻感受到了这个变化世界的压力和挑战，认识到“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法”。从党的十一届三中全会以来，主流意识形态逐步形成了一种放眼世界、海纳百川、与时俱进的品质，正如具有全球眼光的邓小平所指出的：“现在我们干的是中国几千年来从未干过的事。这场改革不仅影响中国，而且会影响世界。”“我们的改革不仅在中国，而且在国际范围内也是一种试验，我们相信会成功。如果成功了，可以对世界上的社会主义事业和不发达国家的发展提供某些经验。”或如有的学者所表述的，这是一种新的全球主义的心态，因此领导人把中国有选择地融入全球体系看作中国成为强大民族国家

的必经之路，调整了中国的政治秩序以适应正在兴起的以利益为基础的经济秩序，重建了国家官僚系统和经济制度以推动经济发展和培育新生的市场经济。这种具备世界视野的意识形态越来越重视理论的创新，并把理论创新作为制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面创新的前提和关键，由此创造性地形成了邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观。其中，作为中国共产党意识形态创新范例的“三个代表”重要思想具有里程碑式的意义，它是中国共产党对全球化条件下信息技术革命、市场化改革、社会组织结构分层化以及社会思想和生活方式多元化趋势的重大回应。

意识形态融入了新的时代内涵：

每个时代都有特定的主题，特定的主题则构成特定的时代特征和时代背景。邓小平在20世纪80年代指出：“现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题。”党的十三大以后，“和平与发展”被概括为新的时代主题，构成了意识形态变革的新的时代背景。面对社会主义与资本主义两种制度长期并存竞争与世界科技革命不断深入的历史大势，中国共产党站在时代的高度，全面、正确把握时代特征和时代主题，合理制定正确的路线、方针、政策，抓住机遇谋求发展，形成了新时期中国共产党的意识形态，即中国特色社会主义理论体系。中国特色社会主义理论体系具有的鲜明时代性，既是指它对传统的社会主义模式的革故鼎新，也是指它对当代国外发展经验的借鉴升华。“中国模式”、“北京共识”等概念的提出表明，中国特色社会主义理论体系与中国道路、中国经验已经引起了整个世界的关注。中国特色社会主义理论体系之所以具有这种时代性的普遍意义，究其根本，不仅是因为它所回答和解决的问题，是当前发展中国家尤其是各个社会主义国家所普遍面临的问题，而且是因为它反映了以人为本、注重自主创新和追求公平正义的时代发展潮流。这种问题的普遍性以及对时代发展趋势的反映，决定了它本身所具有的价值和意义必然具有时代的普遍性。

意识形态形成了新的中国特色：

坚持马克思主义的基本原则，从中国国情出发推动马克思主义的中国化，这在改革开放前就是中国共产党意识形态建设的指导方针，但就社会主义建设而言，它基本没有突破苏联式社会主义的范畴。它的“特色”是在传统体制内有限修补所形成的一些特点。改革开放后，在全球化信息技术革命和世界历史变化的条件下，它遇到的问题是当代中国发展进程中的时代性和结构性问题，这些问题的解决有赖于经济、政治体制的“第二次革命”。为解决这些问题，它必须积极吸收工业文明国家的现代理论成果，如现代化理论、比较优势发展理论、市场经济理论、国家建设理论、社会建设理论、民主法治理论等理论资源，同时着眼于中国的实际，经由理论和实际的结合，并通过实践的检验，形成一系列不同于以往时代的旨在回答“什么是社会主义”、“如何建设社会主义”的理论观点，这些理论观点充满“中国意义”、“中国意识”、“中国元素”、“中国风格”，一言以蔽之，即具有新的“中国特色”，其内容包括中国特色社会主义本质论、中国特色社

会主义改革开放论、中国特色社会主义市场经济论、中国特色社会主义民主政治论、中国特色社会主义先进文化论、中国特色社会主义和谐社会论、中国特色社会主义生态文明建设论、中国特色社会主义国家统一论、中国特色社会主义和平外交论、中国特色社会主义政党建设论等等。当然，中国特色社会主义理论体系是不断发展的开放的理论体系，它是在当代中国改革开放和现代化建设的实践中逐步形成与发展起来的，也必将随着中国改革开放和现代化建设实践的不断推进而日益深化与完善。

总而言之，中国共产党的意识形态发生了很大的变化，就中国改革开放本质上是社会主义的自我更新和自我完善而言，这些变化应被理解为意识形态在坚持马克思主义前提下的发展和创新的过程。换言之，意识形态的内核并没有改变，改变的只是边层，内核是由基本原理和基本符号构成的，边层则由原理及符号的具体化和灵活化的叙事表达构成。边层的变化当然会对内核构成某种压力，从而使内核发生变化，但因后者涉及意识形态的基本规定，其变化是相对缓慢的。从根本上说，意识形态有两条底线是不能逾越的，这就是马克思列宁主义语境中的社会主义道路与共产党领导，它们构成意识形态的核心符号，前者指涉国家走向（方向）问题，后者指涉国家性质问题。显然，这是意识形态的“重大问题”。虽然社会主义道路不再是简单地作为资本主义的对立面，但是，在中国这样一个发展中国家，既要充分吸纳资本主义的文明成果，又要避免资本主义的两极分化，既要“集中力量办大事”，快速地发展综合国力，又要达致平等、和谐、共同富裕的目标，社会主义的方向是不可偏离的。同理，虽然共产党领导这样一个极具政治本质的“根本问题”不再是从“阶级”、“阶级斗争”、“国家与革命”的总体性决战的对抗性思维来理解它对历史、现实和未来的意义，党的领导也不再像以往所表达的那样具有以党代政、凌驾于宪法和法律之上的特殊含义，而是强调它同人民民主与依法治国的“有机结合，但在一个规模超大、人均资源贫弱而正处于现代化转型的国家，党的领导对于确保国家的社会主义方向、对于现代化的平稳过渡、对于公共政策的合理制定、对于人力资源的供给、对于国家政权建设的推动、对于社会和人心的维系等，仍然是不可摆脱、不容颠覆的。意识形态的这些本质规定对国家的政治生态构成了内在的制约，给政党的组织结构和特性提供了深层的文化支持。

第3节
中国共产党的
组织特性、组织原则与政治功能

中国共产党的组织特性

政党的组织特性是政党建构方式、内部权力配置、行动逻辑、行为规范和行事风格的集中表现。政党依其组织特性大体可分为三种类型：第一种是组织特性极度松散的政党，既缺乏清晰可辨的政治纲领，也缺乏规范稳定的组织结构，政党只是作为选举的工具而存在，大选期间显形，大选过后休眠；第二种是组织特性极为严整的政党，党的政治纲领明确、有力，党的中央、地方和基层组织健全，党的内部信息传递畅通无阻，党的整体行动步调一致，党不允许党员的行为背离既定路线、方针和政策，并对违纪者施以制裁；第三种则介于前两种之间，有组织未必有严厉约束，有上层未必有坚实基础，有战略却疏于坚决贯彻，有动员却常常训练不力。在政党世界的光谱中，共产党无疑属于组织特性最为严整的政党类型，其中，中国共产党的组织严整性尤为突出，无论是最初作为共产国际的一个支部，还是后来作为独立自主发展的一个力量，在长期领导中国革命的岁月里，都鲜明地显现出区别于其他政党的组织特性。中国共产党的组织特性主要表现在如下几个方面：

严明的组织边界：

中国共产党是按照马克思列宁主义原理组建起来的政党。在关于共产党的组织性质方面，马克思恩格斯表达过两个文字上似乎矛盾但精神实质完全一致的重要观点：其一，“共产党人不是同其他工人政党相对立的特殊政党”，这是因为“他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”；其二，“无产阶级要在决定关头强大到足以取得胜利，就必须(马克思和我从1847年以来就坚持这种立场)组成一个不同于其他所有政党并与它们对立的特殊政党”，这是因为，只有共产党才代表整个无产阶级运动的根本利益。显然，共产党的非特殊性是就党从属于无产阶级的整体利益而言的，这也是中国共产党强调“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益”的思想来源。而共产党的特殊性则是指相对于所有的阶级政党而言，“过去的一切运动都是少数人的，或者为少数人谋利益的运动”，而它所领导的“无产阶级的运动是绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动”；相对于无产阶级运动内部其他工人政党而言，它是一个真正的具有阶级自觉的政党，它的学说和纲领、目标和政策被认为始终体现着无产阶级争取解放的方向，是工人政党中最坚决的、始终推动运动前进的部分。因此，在马克思列宁主义建党学说中，是否承认并履行党的纲领、加入党的一个组织，即维持党的严明的组织边界，便成为重大的原则问题。这和西方政党尤其是选举型政党的政党俱乐部化、党员可跨党或进出自由的边界模糊状况是不同的。中国共产党的章程对党员的权利、义

务、入党程序等作了详尽规定，努力保持党员对党的强烈的组织意识和身份认同，维护党作为一个组织的凝聚力和存在价值，这也是马克思主义政党性质的要求所在。

严密的组织体系：

在革命和建设中，党的组织既是社会政治改造运动的策源中心，其本身也随着社会政治改造过程而不断扩张。中国共产党现今在全国范围内，无论是立法、行政、司法、军事等国家系统，还是工厂、农村、学校、街道、社团等社会单位，都已建有相应层级的发达的组织网络，其特征可以概括为“纵向到底，横向到边”，这是“使我们党的组织基础放在社会组织的细胞中”的建制要求。组织的严密性使得组织的渗透无远弗届，组织的力量无所不在，从根本上说是为了确保党对国家和社会的全面领导，以实现党的历史使命和现实责任。在中国共产党内部，组织的严密性表现为结构与功能的高度体系化：中央组织、地方组织和基层组织相当完备，组织间的职能分工有明确规定。中央组织多由久经考验、享有崇高权威的职业政治家和领袖人物组成，主持和主导党的全面工作。中央组织是全党的最高决策机关，按照党的纲领和任务，对形势和阶级力量的对比进行战略性分析与预测，确立党的长期和近期目标。地方组织根据党中央的路线、方针和政策，制定实施方案，动员和组织社会政治资源，完成党的工作任务，并在此过程中对下级组织进行领导和监督。基层组织则从实际出发，向党员和群众宣传党的决定，贯彻执行党的主张，同时反映群众要求，管理教育党员，成为党和群众、党员和上级党组织的纽带。

严肃的组织生活：

中国共产党把自己的宗旨规定为“为人民服务”，党的十五大以后又提出“立党为公、执政为民”，这其实是“先锋队”型政党的基本要求。“先锋队”的要义有三：其一，代表了所属阶级和人民的最高利益；其二，把握了历史运动和潮流的根本方向；其三，构成了所有从事社会进步事业的主体中最具有远见卓识和献身精神的精英力量。“先锋队”在政治上的领导地位，势必要求在知识、战略、经验、伦理、道德上提供证明，在这个意义上，共产党比任何政党都承受着更沉重的压力、更严苛的责任，这是共产党内对思想建设、理论建设、作风建设和民主生活极其强调的主要原因。这种严肃的组织生活在政党世界是罕见的，它对这个组织的要求是“党要管党，从严治党”，即党不能仅仅作为对国家和社会实行治理的主体，本身也要成为被治理的对象，按照党的宗旨自我约束，以更好地服务于人民。为了达到这个目的，它对党员的要求是，抱持解放思想、实事求是的态度，善于理论联系实际，研究新情况，总结新经验，解决新问题；尊重群众的首创精神，践行群众路线，一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，建立党和群众的密切联系；勇于批评与自我批评，坚持真理，修正错误，摒弃私心杂念，戒除浮华骄奢之风。中国共产党的严肃的组织生活，是其保持理性、节制、务实、亲民的重要机制。

严格的组织纪律：

一般而言，任何政党都有纪律，只是严格程度不同而已。西方议会制

中的某些自由主义政党虽然总体上内部约束松弛，但在内阁决策和议会关于议案表决上对违反党内决定者仍有纪律制裁，这种制裁是政治性的，包括党在下次选举中撤回对该违纪者的政治支持。与此不同，作为组织特性最为严整的政党，中国共产党的组织纪律是极其严格的。党的七大通过的党章规定：中国共产党“是以自觉要履行的纪律联结起来的统一的战斗组织。中国共产党的力量，在于自己的坚强团结、意志统一、行动一致。在党内不容许有离开党的纲领和党章的行为，不能容许有破坏党纪、向党闹独立性、小组活动及阳奉阴违的两面行为。中国共产党必须经常注意清除自己队伍中破坏党的纲领和党章、党纪而不能改正的人出党”。革命时期党对党纪的强调一直延续到建设时期和改革时期。在党的十八大通过的党章中，关于党的纪律有更为具体的规定，如明确重申“党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则……党组织必须严格执行和维护党的纪律，共产党员必须自觉接受党的纪律的约束”，甚至提出“党组织如果在维护党的纪律方面失职，必须受到追究”，将纪律制裁的锋芒指向违纪的任何一个组织而不仅仅是党员个人。为保证组织纪律的严格执行，党章规定了针对各种违纪行为性质和程度不同的处分标准和程序，同时党设立了各级纪律检查委员会，作为强有力的组织手段来维护党纲党章的严肃性和党组织的整体性。

中国共产党的组织原则

　　中国共产党的组织特性从根本上说是由民主集中制的组织原则决定的。民主集中制是马克思列宁主义政党区别于其他政党的标志性特征，是中国共产党内部政治生活包括组建、议事、决策、行动以及解决内部权力关系的最高法则。

　　在共产主义运动史中，民主集中制是在无产阶级政党对组织公共政治生活的两种方式——-民主制和集中制——的批判性吸收与整合的基础上发展起来的，是无产阶级政党的使命与不同政治环境特质相互作用的结果。从马克思恩格斯领导第一国际、第二国际的活动看，他们是主张无产阶级建党的民主制原则的，党的“组织本身是完全民主的，它的各委员会由选举产生并随时可以罢免，仅这一点就已堵塞了任何要求独裁的密谋狂的道路”。他们反对在党内实行集中制，“集中制的组织不管对秘密团体和宗派运动多么有用”，但对于一个以消灭阶级差别从而建立“自由人共同体”为使命的无产阶级政党来说，“它们完全有权把’民主’一词写在自己的旗帜上”。他们也强调过集中和权威，但主要局限在政权的层面，如“实行最严格的中央集权制是真正革命党的任务”，针对的是联邦制国家的构想。在马克思恩格斯看来，民主制不是集中制，但民主制包含集中和权威，也需要集中和权威，只不过这种集中和权威是建立在党员授权的基础上并受党员的监督而已。在这里，民主制是一个包容性结构——集中或集权是民主制的题中应有之义。马克思恩格斯对民主制的强调和西欧议会民主政治的相对发达是分不开的。

　　在列宁的著述中，集中制有突出的地位和作用。在1899年的《我们的

当前任务》中，列宁指出，“社会民主党地方性活动必须完全自由，同时又必须成立统一的因而也是集中制的党”。集中制的党本质上是以那些完全献身于革命、在理论和实际活动方面最有修养、对革命最忠诚、同无产阶级保持密切联系的职业革命家为中央领导核心组织起来的“职业革命家组织”，“给我们一个革命家组织，我们就能把俄国翻转过来”。集中制其实是所有革命党的个性特征，革命党以颠覆（“翻转”）现存秩序为己任，就把自己推到了现存秩序的对立面；革命党运用暴力手段改造社会政治结构，就使自己与现存秩序之间的关系具有极度紧张与不妥协的性质，这两点决定了革命党生存环境的压迫性与严酷性。所以列宁说，一个处在专制高压统治下的革命党试图像德国社会民主党那样按照“广泛民主原贝来建设自己的组织结构是幼稚可笑的，因为“广泛民主原则”所依赖的两个条件，即“完全的公开性”与“一切职务经选举产生”，在俄国如此恶劣的政治环境中根本无法实行。只有到1905年之后，由于沙皇政府被迫承认人民的集会结社自由，社会民主工党的活动条件有所改善，列宁才把民主制作为平衡集中制的因素引入党内，第一次提出“在党组织中真正实现民主集中制的原则”，创造了“民主集中制”这个概念。

民主集中制的内容包括：

(1)少数服从多数；

(2)党的最高机关应当是代表大会，即一切享有全权的组织的代表的会议，这些代表作出的决定应当是最后的决定；

(3)党的中央机关（或党的各个中央机关）的选举必须是直接选举，必须在代表大会上进行。不在代表大会上进行的选举、二级选举等等都是不许可的；

(4)党的一切出版物，不论是地方的或中央的，都必须绝对服从党代表大会，绝对服从相应的中央或地方党组织。不同党保持组织关系的党的出版物不得存在；

(5)对党员资格的概念必须作出极其明确的规定；

(6)对党内任何少数人的权利同样应在党章中作出明确的规定；

这些写于1905年7月的文字是列宁对民主集中制不同侧面的表述。然而，在行动逻辑上，民主集中制给人印象至深的不是它的民主方面而是它的集中方面。事实上，列宁在表述民主集中制时，“集中”用的是黑体字，意在强调，“民主”则作为形容词，表示限制，民主集中制即“民主的集中制”，以区别于专制的或官僚的集中制。显然，列宁并没有否定集中制，也承认民主制的功能和最终价值，但更多是把民主作为对集中性质的说明和规定，即按多数人意志决定的集中制。“集中”实际上代表了一个革命政党的组织生命的基本要求和常态。

中国共产党是在俄国革命的召唤和共产国际的帮助下成立的。共产国际的“二十一条”（“加入共产国际的条件”的简称）深刻影响了各国共产党的组织建制。“二十一条”认为，共产国际“是一个全世界统一的共产党”，是“一个高度集中的组织”，因而各国“共产党只有按照高度集中的方式组织起来，在党内实行铁的纪律，党的中央机关得到全体党员的信任并拥有充

分的权力、权威和广泛的职权，才能履行自己的义务”。中国共产党的组织结构在以后的发展中虽然有所变化，但以俄国共产党和共产国际组织结构为其摹本的基本特征则是一贯的。1945年4月，毛泽东在党的七大报告中，将民主集中制的精神概括为“在民主基础上的集中，在集中指导下的民主”，民主集中制的基本原则在党的七大党章中被表述为“党员个人服从所属党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，部分组织统一服从中央”（即著名的“四个服从”）。值得注意的是，党章将党的七大报告中“集中指导下的民主”修改为“集中领导下的民主”。“指导”与“领导”，一字之差，其实是“四个服从”的逻辑必然。从根本上说，共产党旨在彻底改造社会政治、经济结构的使命及其遭遇的来自传统势力的顽强抵抗是其组织建制最重要的约束条件，传统势力越是强大，党的组织结构就越是趋向集权，以便积聚起更加强大的力量来制服这个强大的传统势力。

中国共产党成为执政党以后，党的政治环境发生了很大变化，民主集中制的民主一面逐渐受到重视，党内民主的建设有了较为宽松的条件。1956年，党的八大通过的党章把“集中领导下的民主”又重新改为“集中指导下的民主”，显示了对发展党内民主的某种期待，只是由于复杂的国内外形势和领袖集权的扩张，这一过程被迫中断。改革开放后，中国共产党对个人专断主义和党内民主生活不正常的制度原因进行了反思，在健全和落实民主集中制方面做了新的努力。从1992年党的十四大以来，党章关于民主集中制原则的表述有了一些值得注意的变化。党的十二大通过的党章把民主集中制概括为“在民主的基础上实行高度的集中”，党的十四大通过的党章则回到了党的八大党章的提法，把民主集中制表述为“民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”，仅比党的八大党章多了“相结合”三个字，但强调了民主和集中的内在联系及相互支持。2002年，党的十六大通过的党章对民主集中制的表述又进行了局部修改：一是在“总纲”中增加了“加强对党的领导机关和党员领导干部的监督，不断完善党内监督制度”一句；二是在“党的组织制度”一章中在“凡属重大问题”与“由党的委员会集体讨论，作出决定”之间增加了“都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则”，以强调党委决策的民主性。当然，这个提法在党的八大通过的党章中也有，但在市场经济迅速成长的新时期，旧文重新植入党章，别有一番重要意义。

按照党的十八大通过的党章，民主集中制的基本原则是：

(1)党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会；

(2)党的各级领导机关，除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外，都由选举产生；

(3)党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关，是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作；

(4)党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见，及时解决他们提出的问题。党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作，又要独立

负责地解决自己职责范围内的问题。上下级组织之间要互通情报、互相支持和互相监督。党的各级组织要按规定实行党务公开，使党员对党内事务有更多的了解和参与；

(5)党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定；委员会成员要根据集体的决定和分工，切实履行自己的职责；

(6)党禁止任何形式的个人崇拜。要保证党的领导人的活动处于党和人民的监督之下，同时维护一切代表党和人民利益的领导人的威信；

中国共产党的政治功能

政党以获取公共权力为目的，现代民主条件下政党最显著的政治功能不外乎集中在这样几个方面：选举动员、控制议会、组织政府、施行政纲，借此维护和实现政党以及政党所代表的阶级的利益。马克思列宁主义政党同样具备一般意义的政党的政治功能，如参加选举、争夺议席、组织和控制政府、推动社会改革等，但由于意识形态的规定（两个“彻底决裂”），它在“进入国家”的道路上面临着既存体制的天然拒斥，这迫使它不得不在体制外发动群众，诉诸暴力手段摧毁横亘在通往权力之路的障碍。如前所述，在这个过程中，它对宏观理论战略、微观大众动员机制、超凡政治权威、超强组织力量、全面系统控制的高度依赖和运用，最终克服了旧国家的结构性障碍，在社会重组的基础上建立起一个强有力的党政体制。中国共产党的革命建政就是如此。因此，作为马克思列宁主义政党的中国共产党，在革命后的国家，具有西方类型的政党没有或难以拥有的许多功能。这些功能最深刻的含义是，党的所有“执政”行为本质上都是一种“领导”行为，党对整个社会和国家实行的组织、管理、控制和引导，实际上体现了党在公共生活空间的全面的领导权。

“领导”与“执政”是两个重复率和互换使用率极高的概念，从权力的意义上看，或者从支配的意义上看，两者是相通的，都是指主体所具有的对客体施加影响、控制以达到自己目的的能力和过程，但两者不能简单地等量齐观。“领导”偏重政治性质，是指主体基于其道义、价值和理论上的正当性与公信力去说服、劝导、引领对象的过程；“执政”则偏重法理性质，是指主体基于法律、制度和程序上的“合法性”去要求、规范、支配对象的过程。前者主要发生在社会和公民之中，所针对的是全部社会政治生活；后者主要发生在与公共权力相联系的正式领域，如国家领域中，所针对的是国家政权的运作过程，是取得执政地位的政党以公共权力的强制力为后盾，并以公共权力的名义所采取的行动。正因为是一种强制力，所以公共权力的使用有严格限制，表现为执政活动受到宪法和法律的规范与制约。对西方多数政党而言，拥有执政权未必拥有领导权，因为在多元自由主义社会，承认和服从某个政党的执政权，并不意味着其他社会政治集团必然接受其领导权。对中国共产党而言，它在革命中已经以它卓有成效的宣传、动员和组织在社会政治领域建立起统摄一切的领导权，拥有领导权必

然要求执政权，从革命到建国、在政治与法统之间的逻辑就是如此，反过来，拥有执政权亦绝不放弃领导权，只有落实了领导权才有巩固的执政权，这就是党重视意识形态工作和在社会各个层面扩展它的组织网络的原因，也是中国共产党区别于西方政党最重要的特征。

在《中国共产党章程》中，党的全面领导主要规定为六个方面：中国共产党领导人民发展社会主义市场经济；中国共产党领导人民发展社会主义民主政治；中国共产党领导人民发展社会主义先进文化；中国共产党领导人民构建社会主义和谐社会；中国共产党领导人民建设社会主义生态文明；中国共产党坚持对人民解放军和其他人民武装力量的领导。中国共产党在经济、政治、文化、社会、生态和军事方面的全面领导，集中而言，又可概括为政治领导、组织领导和思想领导，它们事实上是中国共产党的三大政治功能。

政治领导是指规定国家性质和发展方向，制定国家大政方针、路线和政策，协调政治主体间关系，确立其在权力结构中的核心地位。中国是社会主义国家，是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政国家，这是中国共产党执掌政权后对国家性质的根本界定。党的政治领导功能表现为，它拥有足够的权威和能力制定与实行中国特色社会主义的大政方针、路线和政策，即以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，解放和发展生产力，把中国建设成为富强民主文明和谐的现代化国家。在现阶段，就是按照中国特色社会主义事业的总体布局，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，到2020年建成惠及全体人民的更高水平的小康社会，到2050年使人均国内生产总值达到中等发达国家水平。为确保国家的社会主义性质和发展方向、党在国家政治生活中不可动摇的领导地位以及现代化的平稳发展，中国共产党提出“总揽全局、协调各方”的原则。总揽全局，就是要求党的各级组织担负起领导责任，抓方向，议大事，谋大局，集中精力解决好具有全局性、战略性、前瞻性的重大问题。协调各方，就是要求党的各级组织从推动全局工作出发，处理好自己与同级各种组织的关系以及各种组织间的关系，使之各司其职，各负其责，相互配合，达致行动一致。

组织领导是指在国家层面通过建立党的各级组织以及向政权机关推荐党的重要干部，以掌控国家权力；在社会层面通过建立党的各级组织和发挥党组织的领导核心作用，以整合社会力量。作为执政党，中国共产党明确承诺党必须在宪法和法律的范围内活动，坚持科学执政、民主执政、依法执政。党的组织领导功能的基本要求是，党要善于使自己的主张经过法定程序变成国家意志，使党组织推荐的人选经过法定程序成为国家机关的领导人员，从而在制度、法律与人事上保证党的路线、方针和政策得以贯彻执行。在组织领导功能的约束下，中国共产党一方面要支持人大、政府、政协和审判机关、检察机关依照法律与章程独立负责、协调一致地开展工作，研究和统筹解决这些机关工作的重大问题；另一方面要通过这些机关中的党组与党员干部贯彻党的决策、决定和工作部署。在国家政权之外，作为党联系群众和社会的桥梁纽带，工会、共青团、妇联等人民团体

也是实现党的组织领导的重要依托。总之，通过遍布国家和社会领域各个方面的组织网络与党员的工作，中国共产党有效地把自己的政治意图落实到国家、地方、基层和民众中。

思想领导是指坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，通过党的意识形态部门和党的理论创新工作，使马克思主义成为国家和社会的主流思想，使共产党的主张为人民所接受并变成人民的自觉行动。人类政治经验表明，任何一个阶级若不能掌握意识形态的领导权，就不能掌握或不能长期掌握国家政权。中国共产党对国家和社会的领导权，除了政治和组织方面的要件保障之外，还需要在思想上建立广泛的社会心理认同，没有这样一个社会心理认同，党的政治领导和组织领导是不巩固的，这就是思想领导功能的意义所在。改革开放以来，人们思想活动的独立性、选择性、多变性和差异性不断增强，在价值日趋多元甚至彼此冲突的情况下，形成和拥有共同的思想基础越来越成为中国共产党面临的重大问题。这个共同的思想基础就是社会主义核心价值体系。党的十七大报告指出，“社会主义核心价值体系是社会主义意识形态的本质体现”。坚持和发展马克思主义的意识形态，建构和维护社会主义核心价值体系，使马克思主义意识形态和社会主义核心价值在多元文化的冲突之中发挥主导作用，以达到引导公共舆论，凝聚社会共识，提升公民文化品质，巩固和发展中国特色社会主义，这是中国共产党坚持思想领导权的根本内容和具体体现。

第4节
中国共产党的组织体系

中国共产党的组织体系在不同的历史时期有过变动，但基本结构不变，均由党的中央组织、地方组织、基层组织以及相应的职能机构组成。按党章规定，目前的组织体制如下所述。

党的中央组织

党的全国代表大会：

中国共产党全国代表大会及其产生的中央委员会是党的最高领导机关。党的全国代表大会每五年举行一次，由中央委员会召集。中央委员会认为有必要，或者有1/3以上的省一级组织提出要求，全国代表大会可以提前举行。在两次全国代表大会期间，根据需要，可以召开党的全国代表会议。全国代表大会的代表名额和选举办法，由中央委员会决定。一般而言，全国代表大会的代表先由各基层单位初步选举，汇总到各系统和各地方党委，再经各系统和各地方党委根据一定程序进行协商平衡，最后由各系统和各地方的党的代表大会决定。代表名额在中央及其直属单位系统、军队系统和地方中按照要求分配。

中国共产党全国代表大会的职权是：

(1)听取和审查中央委员会的报告；

(2)听取和审查中央纪律检查委员会的报告；

(3)讨论并决定党的重大问题；

(4)修改党的章程；

(5)选举中央委员会；

(6)选举中央纪律检查委员会。

由于党的全国代表大会每五年举行一次，在此期间若遇重大问题而中央委员会不能解决时，可以召开党的全国代表会议。中国共产党全国代表会议的职权是：

(1)讨论和决定重大问题；

(2)调整和增选中央委员会、中央纪律检查委员会的部分成员。党章规定，调整和增选中央委员及候补中央委员的数额，不得超过党的全国代表大会选出的中央委员及候补中央委员各自总数的1/50。

党的中央委员会、中央政治局及其常务委员会、中央委员会总书记：

中国共产党中央委员会每届任期五年。全国代表大会如提前或延期举行，中央委员会的任期随之相应改变。中央委员会委员或候补委员的名额由全国代表大会决定。中央委员会委员出缺，由中央委员会候补委员按照得票多少依次递补。中央委员会全体会议（即中央全会）由中央政治局召集，每年至少举行一次。在全国代表大会闭会期间，中央委员会执行全国代表大会的决议，领导党的全部工作，对外代表中国共产党。

中央政治局、中央政治局常务委员会和中央委员会总书记，是中国共产党最高决策中枢，悉由中央委员会全体会议选举产生。其中·中央委员会总书记必须从中央政治局常务委员会委员中产生。中央政治局及其常务委员会在中央委员会全体会议闭会期间，行使中央委员会职权。新中国成立初期，中共中央领导体制延续延安时期的体制，中央政治局无常委会之设，政治局实行主席和中央书记处负责制，中央政治局主席（同为中央委员会主席和中央书记处主席）和中央书记处主持中央大政与日常工作，中央书记处的性质和功能相当于后来的中央政治局常委会。其后，在中央书记处下设立由秘书长和副秘书长组成的中央秘书长会议，负责协助政治局和书记处的工作以及政治局和书记处交议与交办的事项，以减轻书记处的负担。1956年，党的八大决定设立中央政治局常委会和成立新的中央书记处，中央书记处遂取代中央秘书长会议，成为政治局及其常委会领导下处理中央日常工作的机构。1982年，党的十二大取消了中央委员会主席、副主席制度，只设中央委员会总书记，并规定总书记是中央政治局常委会成员之一，负责召集中央政治局会议和中央政治局常务委员会会议，实行集体领导和集体决策。总书记同时主持中央书记处的工作。

由于党的全国代表大会每五年召开一次，中央全会一般一年召开一次，因此中央政治局及其常委会在政治过程中处于极为重要的地位。实际上，中央委员会总书记是中央政治局及其常委会的核心，常委会又是政治局的核心，政治局及其常委会领导中央委员会的工作。中央政治局及其常委会和中央委员会总书记事实上构成中国共产党的最高领导机构，这集中表现在中央政治局及其常委会和中央委员会总书记是当代中国最重要的政策制定者。对于一般性决策，中央政治局及其常委会即可作出，对于带有路线方针性的或战略性的重大决策，通常要召开中央全会加以讨论和通过。中央全会所作出的决策，一般都是经过中央政治局常委会、中央政治局会议、中央政治局扩大会议或中央工作会议事先讨论和审议的。改革开放以来，特别是近些年来，中央政治局及其常委会的成员多从“封疆大吏”中擢拔，他们独特的地方任职经历和丰富的地方经验使得中央决策更具前瞻性、灵活性和务实性。

中央书记处是中央政治局及其常委会的办事机构，其成员由中央政治局常委会提名，中央全会通过。

每届中央委员会产生的中央领导机构和中央领导人，在下届全国代表大会开会期间，继续主持党的经常工作，直到下届中央委员会产生新的中央领导机构和中央领导人为止。具体示例可参见表2-1和表2-2。

表2-1 新中国成立后历届中央委员会和中央政治局组成人数

职别＼届别	八届	九届	十届	十一届	十二届	十三届	十四届	十五届	十六届	十七届	十八届
中央委员	193	279	319	333	348	285	319	344	366	371	376
中央正式委员	97	170	195	201	210	175	189	193	198	204	205
中央候补委员	96	109	124	132	138	110	130	151	158	167	171
政治局委员	23	25	25	26	28	18	22	24	25	25	25
政治局正式委员	17	21	21	23	25	17	20	22	24	25	25
政治局候补委员	6	4	4	3	3	1	2	2	1	0	0
政治局常委	6	5	9	5	6	5	7	7	9	9	7

注：本表采用的数据为新中国成立后历届党的一中全会选举产生的领导人数字，没有包括两次代表大会期间出现的人事变化。

表2-2 党的十六届至十八届中央政治局常委地方任职经历

胡锦涛	贵州省委书记、西藏自治区党委书记
吴邦国	上海市委副书记、书记
温家宝	无地方任职经历
贾庆林	福建省委书记、北京市委副书记、市长
曾庆红	上海市委书记
黄菊	上海市委副书记、书记、市长
吴官正	江西省委书记、山东省委书记
李长春	辽宁省委副书记、河南省委书记、广东省委书记
罗干	河南省委书记
习近平	福建省委副书记、浙江省委书记、上海市委书记
李克强	河南省委副书记、书记，辽宁省委书记
贺国强	福建省委副书记、重庆市委书记
周永康	四川省委书记
张德江	吉林、浙江、广东省委书记，重庆市委书记
俞正声	湖北省委书记、上海市委书记
刘云山	内蒙古自治区党委副书记
王岐山	广东省副省长、海南省委书记、北京市委副书记、市长
张高丽	广东省副省长、副书记、山东省委书记、天津市委书记

*本表中的“地方任职”专指担任省级（自治区/直辖市）党政正副领导职务。

党的中央纪律检查委员会：

中央纪律检查委员会是中国共产党最高纪律检查机关，由党的全国代表大会选举产生，在党的中央委员会领导下进行工作，任期与党的中央委员会相同。中央纪律检查委员会全体会议，选举产生其常务委员会和书记、副书记，并报党的中央委员会批准。中央纪律检查委员会根据工作需要，可以向中央一级党和国家机关派驻纪律检查组或纪律检查员，纪律检查组或纪律检查员可以列席该机关党的领导组织的有关会议，其工作必须受到该机关党的领导组织的支持。

从中央到地方，党的各级纪律检查委员会的主要任务是：维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会加强党风建设和组织、协调反腐败工作。具体包括：经常对党员进行遵守纪律的教育、作出关于维护党纪的决定；对党员领导干部行使权力进行监督；检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较重要或复杂的案件，决定或取消对这些案件中的党员的处分；受理党员的控告和申诉；保障党员的权利。

党的中央军事委员会：

中国共产党对武装力量的拥有和领导是中国革命和中国政治的特质之一。在长期的武装革命斗争中，中国共产党直接指挥武装力量，形成了特殊的军事领导体制和党内的军事领导机关。在不同时期，中国共产党的军事领导机关先后有不同的名称，如中共中央军事部（1925年）、中共中央军事委员会（1930年）、中华苏维埃共和国中央革命军事委员会（1931年）、中共中央革命军事委员会（1937年）、中共中央军事委员会

（1945年）。1949年新中国成立，中共中央军事委员会改称中国人民革命军事委员会。根据《共同纲领》和《中央人民政府组织法》，中央人民政府人民革命军事委员会成立，负责统一管辖和指挥全国的人民解放军和其他武装力量。中央人民政府人民革命军事委员会成立后，中国人民革命军事委员会停止工作，其组织、管理和指挥系统纳入中央人民政府委员会的国家政权体系。事实上，中国共产党并未放弃对军队的领导，这种领导主要体现为：一是直接由中共中央政治局和书记处决定有关军事工作的大政方针；二是通过中共党员在国家军委构成中占绝对多数来实现党对军队的控制和指挥。1954年，新中国颁布第一部宪法，规定国家主席统率全国武装力量，并担任具有军事咨询性质的国防委员会主席。同年，中共中央重新成立中央军事委员会。作为中国人民解放军和其他武装力量的最高领导机关，中共中央军事委员会的名称和体制从此稳定下来并延续至今。毛泽东、华国锋、邓小平、江泽民同志、胡锦涛同志先后担任党的中央军委主席，中央军委现任主席是习近平同志。按照党章，中央军委组成人员由党的中央委员会决定。中国人民解放军的党组织，根据中央委员会的指示进行工作。中央军委的政治机关是中国人民解放军总政治部，总政治部负责管理军队中党的工作和政治工作。军队中党的组织体制和机构，由中央军委作出规定。中共中央组织结构具体如图2-1所示。

中国共产党全国代表大会

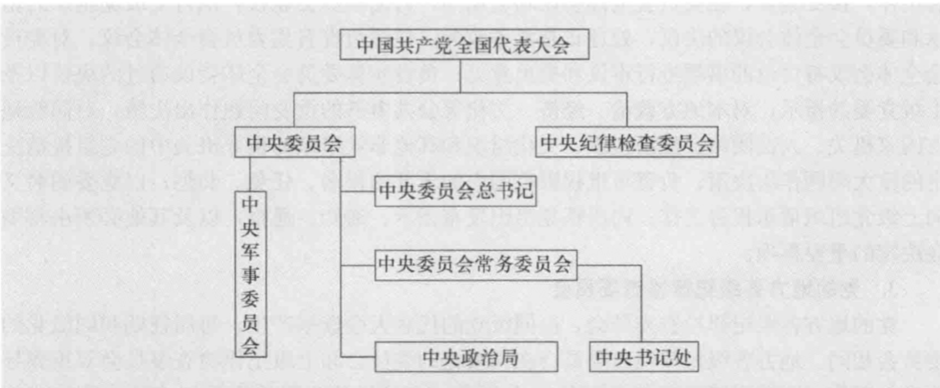


图 2—1　中共中央组织结构图

图2-1中共中央组织结构图

党的地方组织

中国共产党的地方组织按地方行政区域设置，即按照省、自治区、直辖市，设区的市和自治州，县（旗）、自治县、不设区的市和市辖区等不同层级地方行政区划建立与之相应的党组织。党的地方组织包括党的地方各级代表大会、党的地方各级委员会及其常务委员会、党的地方各级纪律检查委员会。

党的地方各级代表大会：

党的地方各级代表大会每五年举行一次，由同级党的委员会召集，在特殊情况下，经上一级委员会批准，可以提前或延期举行。党的地方各级代表大会是党的地方各级领导机关。党的地方各级代表大会由选举产生的代表组成，代表的选举名额和选举办法由同级党的委员会决定，并报上一级党的委员会批准。党的地方各级代表大会的职权是：

(1)听取和审查同级委员会的报告；

(2)听取和审查同级纪律检查委员会的报告；

(3)讨论本地区范围内的重大问题并作出决议；

(4)选举同级党的委员会，选举同级党的纪律检查委员会。

党的地方各级委员会及其常务委员会：

党的地方各级委员会由同级党的代表大会选举产生，是同级党的代表大会闭会期间党的地方领导机关。党的地方各级委员会每届任期五年。党的地方各级代表大会如提前或延期举行，由其选举的委员会的任期亦随之相应改变。根据党章，党的地方各级委员会的委员和候补委员的名额，分别由上一级委员会决定。党的地方各级委员会委员出缺，由候补委员按照得票多少依次递补C在党的地方各级代表大会闭会期间，党的地方各级委员会的主要职责是：执行上级党组织的指示和同级党的代表大会的决议，领导本地方的工作，负责在本地方贯彻执行党的路线、方针、政策和国家的法律法规，定期向上级党的委员会报告工作。党的地方各级委员会全体会议每年至少召开两次。

党的地方各级委员会的常务委员会和书记、副书记由同级委员会全体会议选举产生，并报上级党的委员会批准。党的地方各级委员会的常务委员会，定期向委员会全体会议报告工作，接受监督，在委员会全体会议闭会期间，行使委员会职权，执行上级党组织的指示和委员会全体会议的决议，处理日常党务政务，包括负责召集委员会全体会议，对委员会全体会议将讨论的事项进行审议和提出意见；负责实施委员会全体会议通过的决议以及上级党委的指示；对本地方政治、经济、文化等公共事务的重要问题作出决策；对同级地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中的党组提请决定的重大问题作出决策；负责审批权限范围内的干部的提名、任免、奖惩；以党委的名义向上级党组织请示报告工作；向所辖党组织发布指示、通知、通报，以及其他必须由常委会决定的重要事项。

党的地方各级纪律检查委员会：

党的地方各级纪律检查委员会，由同级党的代表大会选举产生，每届任期和同级党的委员会相同。地方各级纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下进行工作，既是同级党委领导下的一个机关，也是党的纪律检查系统中的一个组成部分。地方各级纪律检查委员会的常务委员会和书记、副书记由地方各级纪律检查委员会全体会议选举产生，并由同级党的委员会通过，报上级党的委员会批准。

党章规定，各级纪律检查委员会对于处理特别重要或复杂的案件中的问题和处理的结果，须向同级党的委员会报告。党的地方各级纪律检查委

员会和基层纪律检查委员会要同时向上级纪律检查委员会报告。各级纪律检查委员会如发现同级党的委员会委员有违犯党纪行为，可以先进行初步核实，如需立案检查的，应报同级党的委员会批准，涉及常务委员的，经报告同级党的委员会后报上一级纪律检查委员会批准。为保证纪律检查机关充分行使纪律检查的监督权和执行权，党章还规定，上级纪律检查委员会有权检查下级纪律检查委员会的工作，有权批准和改变下级纪律检查委员会对于案件所作的决定。如果所要改变的该下级纪律检查委员会的决定，已经得到其同级党的委员会的批准，则这种改变还须经过它的上一级党的委员会批准。党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会如果对同级党的委员会处理案件的决定有不同意见，可以请求上一级纪律检查委员会予以复查；如果发现同级党的委员会或它的成员有违犯党的纪律的情况，在同级党的委员会不给予解决或不给予正确解决的时候，有权向上级纪律检查委员会提出申诉，请求协助处理。

党的基层组织

按照党章规定，企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位，凡是有正式党员三人以上的，都应当成立党的基层组织。党的基层组织，根据工作需要和党员人数，经上级党组织批准，分别设立党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会。基层委员会由党员大会或代表大会选举产生，总支部委员会和支部委员会由党员大会选举产生。党的基层委员会每届任期三年至五年，总支部委员会、支部委员会每届任期两年或三年。基层委员会、总支部委员会、支部委员会的书记、副书记选举产生后，应报上级党组织批准。

党的基层组织的基本任务是：

(1)宣传和执行党的路线、方针、政策，宣传和执行党中央、上级组织和本组织的决议，发挥党员的先锋模范作用，积极创先争优团结、组织党内外的干部和群众，努力完成本单位所担负的任务。

(2)组织党员认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想和科学发展观，学习党的路线、方针、政策和决议，学习党的基本知识，学习科学、文化、法律和业务知识。

(3)对党员进行教育、管理、监督和服务，提高党员素质，增强党性，严格党的组织生活，开展批评和自我批评，维护和执行党的纪律，监督党员切实履行义务，保障党员权利不受侵犯，加强和改进流动党员管理。

(4)密切联系群众，经常了解群众对党员、党的工作的批评和意见，维护群众的正当权利和利益，做好群众的思想政治工作。

(5)充分发挥党员和群众的积极性创造性，发现、培养和推荐他们中间的优秀人才，鼓励和支持他们在改革开放和社会主义现代化建设中贡献自己的聪明才智。

(6)对要求入党的积极分子进行教育和培养，做好经常性的发展党员工作，重视在生产、工作第一线和青年中发展党员。

(7)监督党员干部和其他任何工作人员严格遵守国法政纪，严格遵守国

家的财政经济法规和人事制度，不得侵占国家、集体和群众的利益。

(8)教育党员和群众自觉抵制不良倾向，坚决同各种违法犯罪行为作斗争。

由于党的基层组织设置在不同类型的基层单位，党章专门对这些基层组织的基本任务和工作重点作了规定：(1)街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织，领导本地区的工作，支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。(2)国有企业和集体企业中党的基层组织，发挥政治核心作用，围绕企业生产经营开展工作。保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行；支持股东会、董事会、监事会和经理（厂长）依法行使职权；全心全意依靠职工群众，支持职工代表大会开展工作；参与企业重大问题的决策；加强党组织的自身建设，领导思想政治工作、精神文明建设和工会、共青团等群众组织。(3)非公有制经济组织中党的基层组织，贯彻党的方针政策，引导和监督企业遵守国家的法律法规，领导工会、共青团等群众组织，团结凝聚职工群众，维护各方的合法权益，促进企业健康发展。(4)实行行政领导人负责制的事业单位中党的基层组织，发挥政治核心作用。实行党委领导下的行政领导人负责制的事业单位中党的基层组织，对重大问题进行讨论和作出决定，同时保证行政领导人充分行使自己的职权。(5)各级党和国家机关中党的基层组织，协助行政负责人完成任务，改进工作，对包括行政负责人在内的每个党员进行监督，不领导本单位的业务工作。

党的领导机关的派出机关

根据党章规定，党的中央和地方各级委员会可以派出代表机关。

员会：

党的中央委员会派出的机关主要有：中国共产党中央直属机关工作委员会（中直机关工委）和中国共产党中央国家机关工作委员会（中央国家机关工委）。(1)中国共产党中央直属机关工作委员会领导中央直属机关的工作，其职能包括：负责制定中央直属机关党的建设规划，指导中央直属机关各级党组织的思想建设、组织建设和作风建设，做好党员的管理和党内法规教育工作；审批中央直属机关各机关党委和机关纪委领导班子的组成及书记、副书记的职务任免；指导中央直属机关各级党组织的党风廉政建设，实施对党员特别是党员领导干部的监督，及时向中央反映中直机关部、委、办、局领导班子和领导干部的情况；完成党中央交办的其他任务。(2)中国共产党中央国家机关工作委员会领导中央国家机关的工作，其职能包括：提出中央国家机关党的建设规划，指导国家机关各级党组织的思想建设、组织建设和作风建设，做好党员的管理教育工作；审批国家机关各机关党委和机关纪委领导班子的组成及书记、副书记的职务任免；指导中央国家机关各级党组织的党风廉政建设，实施对党员特别是党员领导干部的监督，及时向中央反映国家机关部、委、办、局领导班子和领导干部的情况；执行中央交办的其他任务。

党的地方委员会派出的机关分别是各省、直辖市、自治区和省辖市的

机关工作委员会。机关工作委员会根据省、直辖市、自治区和省辖市的党委授权，领导直属机关党的工作。

党的地区委员会和相当于地区委员会的组织，是党的省、自治区在几个县、自治县、市范围内派出的代表机关，根据省、自治区委员会的授权，领导本地区的工作。改革开放以来，由于大量地区改为设区的市，故这种地区工作委员会已大大减少。

党组：

党组是中国共产党为保证在各种非党领导机关中实现党的领导而设立的一种具体组织形式。党组最初称“党团”，1927年，党的五大党章对党团作了专门规定；抗日战争时期，在共产党领导的山东、陕甘宁根据地，党团进入政府内部；1945年，党的七大党章将党团改为党组，并规定了党组设置的范围与职能。1949年10月中华人民共和国成立，11月中共中央作出《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》，党组制度逐步在全国各地政权机关和人民团体等非党机构中推开。1987年，党的十三大一度进行取消从中央到地方各级政府中的党组的试验，以解决以党代政问题。1989年以后，中国共产党汲取经验教训，以更加审慎的态度对待政治体制改革，回到了党的领导是政治领导、思想领导和组织领导三位一体的传统路径，党组制度得以重新恢复。

现行党章规定：“在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中，可以成立党组。党组发挥领导核心作用。”按此，设立党组的地方第一是中央和地方国家机关，主要包括县以上的各级人民代表大会及其常务委员会、政治协商会议、人民政府及其工作部门和人民法院、人民检察院；第二是人民团体，如工会、妇联、共青团等群众组织；第三是经济组织，主要是指那些由政府管理的银行、信托投资公司等金融机构、基金会等；第四是文化组织，一般是指全国性或区域性的设有专门领导机关和工作机构的文化团体，如全国和各地文联、作协、社科联等。在这些单位成立党组是为了加强党对各方面工作的领导，保证党的路线、方针、政策的贯彻落实，保证各方面工作在党的统一领导下协调进行。党主要是通过设在这些非党机构的领导机关的党组来实现对这些组织的领导。党组成员一般都有行政负责人的身份。

党组和一般的党组织（如党委、总支）的区别是：

(1)党组不是选举产生的，其组成人员包括书记、副书记都是由批准它成立的党的委员会决定的。

(2)党组不能直接发展或批准接收党员。

(3)党组不直接召开党的代表大会或党代表会议，也不选举出席上级党代表大会的代表。

(4)党组不是一级党委，而是上级党委在非党组织中的派出机关，党组必须服从批准它成立的党组织的领导，代表上级党组织指导本机关和直属组织内党的工作。党组的任务是，负责贯彻执行党的路线、方针、政策；讨论和决定本单位的重大问题；做好干部管理工作；团结党外干部和群众，完成党和国家交给的任务；指导机关和直属单位党组织的工作。

中央领导小组

中央领导小组是一个虽未见诸党章所载的正式制度架构，却广泛存在于党和国家政治运作过程，发挥着决策、议事、协调等功能的极为重要和特殊的机构设置。中央领导小组是中国共产党实现对国家和社会全面领导的方式之一，是党和国家最高领导人与负责形成信息并执行政策的主要机构之间的桥梁。作为相关职能领域顶层的每一个领导小组，都领导着一批党、政、军机构。中国政治生活中的所谓“归口管理”一般都是通过党的领导小组制度来实现的。

一般认为，中央领导小组正式产生于1958年6月10日。这是因为当日中共中央发出了《关于成立财经、政法、外事、科学、文教小组的通知》，《通知》宣布：“党中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教各小组。这些小组是党中央的，直隶中央政治局和书记处，向它们直接做报告。大政方针在政治局，具体部署在书记处。只有一个‘政治设计院’，没有两个‘政治设计院’。大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组。对大政方针和具体部署，政府机构及其党组有建议之权，但决定权在党中央。政府机构及其党组和党中央一同有检查之权。”可见，设立中央领导小组，是计划经济时期党的一元化领导的需要，反映了政治生活的高度集权和制度建构的党政合一两种趋势的加强。

党的十三大以后，在机构改革和党政分开思路的影响下，中共中央机构经历了较大规模的调整，中央领导小组也纳入改革的范围。1987年12月，中共中央政治局第二次会议批准了中央机构改革领导小组《关于党中央、国务院机构改革方案的报告》和中央书记处制定的关于《党中央直属机构改革实施方案》。该次改革的主要做法是：“撤销与国务院职能部门重叠的领导小组和办事机构；合并业务相近的事业单位；明确直属工作机构的职能，精简内部人员。”在中共中央机构改革方案中，保留中央外事领导小组、中央对台工作领导小组；撤销中央保密委员会；保留中央财经领导小组，撤销其下属的办公室；撤销中央政法委员会，设立中央政法协调小组；增设中央意识形态协调小组，统一协调对内对外宣传工作；撤销对外宣传小组。

1989年以后，中共中央工作机构发生了一些变化，一些被撤销的小组或委员会重新恢复，同时成立了一些新的小组。党的十四大以后，为适应社会主义市场经济体制的需要，中共中央工作机构启动了新一轮的调整。1993年3月，党的十四届二中全会审议通过了《关于党政机构改革的方案》。随后，中央发出《关于印发〈关于党政机构改革的方案〉和〈关于党政机构改革方案的实施意见〉的通知九在这个方案中，调整后保留的中央领导小组及委员会有12个，分别是：中央财经领导小组、中央对台工作领导小组、中央机构编制委员会、中央外事工作领导小组、中央农村工作领导小组、中央党的建设工作领导小组、中央宣传思想工作领导小组、中央党史领导小组、中央社会治安综合治理委员会、中央保密委员会、中央

密码工作领导小组、中央保健委员会。这些领导小组和委员会是否设立办事机构，视任务性质、职能类别、活动形式、事务同异程度而定。党的十五大以来，中共中央工作部门继续进行机构调整，新设立了一些领导小组，和以上所述经调整后的领导小组一起形成了目前的中共中央直属议事协调机构的基本格局，其中比较知名的包括：中央维护稳定工作领导小组（1998年）、中央国家安全领导小组（2000年）、中央巡视工作领导小组（2003年）、中央全面深化改革领导小组（2013年）、中央网络安全和信息化领导小组（2014年）等。

本章小结

中国共产党是理解现当代中国政治的一把钥匙。本章第1节考察了中国共产党的诞生背景和历史发展的四个阶段一它们可以被归人“革命”、“建设”和“改革”三大主题之中。特殊的国情背景不但使中国的政党不同于西方的选举型政党，而且也使中国革命不同于西欧和俄国的工人革命。

意识形态和组织一直是现代政党分析的两个基本维度，这一点也同样适用于中国共产党，它们构成了本章第2节和第3节的叙述主题。关于意识形态，有两点特别重要：第一，中国共产党是按照马克思列宁主义原理组建的政党；第二，中国共产党人善于将马克思主义与中国革命、建设和改革的实践结合起来，不断与时俱进，将马克思主义中国化。在组织方面，民主集中制是中国共产党的基本原则，体现于组织体系、结构设置以及运作机制之中。

第3章
人民代表大会制度

党政体制最核心的架构是它对于国体和政体的安排。所谓国体，就是国家政权的性质，《宪法》第1条规定，“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，中国共产党作为工人阶级的先锋队伍，是国家的领导核心；所谓政体，就是国家政权的组织形式，《宪法》第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”因此，解析党政体制首先要说明中国共产党与人民代表大会制度之间的关系。

在这一章中，我们将追溯人民代表大会制度的产生、发展及运作，分析人民代表大会制度在党政体制架构中的功能定位，说明为什么作为最高国家权力机关的全国人大长期以来其实际地位与宪法文本的规定还有相当的距离。在此基础上，考察改革开放以来人民代表大会制度如何随着外部环境的变化而不断调适，在自我完善的过程中逐步缩短理想与现实之间的距离。

第1节
人民代表大会制度概述

人民代表大会
制度的产生和发展

人民代表大会制度是指以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织形式。它不仅包括人民代表大会这个组织本身，还包括人民代表大会与政党、公民和其他国家机关之间的关系。

在人民代表大会制度产生之前，中国共产党曾经尝试过多种代议机关形式。早在大革命时期，中国共产党就在领导工人运动和农民运动的过程中建立了罢工工人代表大会和委员会、农民代表大会和农民协会。1927年3月，上海工人举行第三次武装起义，由工会和各民众团体选出市、区两级市民代表大会。这些早期的政权组织形式为其后人民民主专政的实践积累了许多有益的经验。

大革命失败后，中国共产党发动武装起义，建立农村革命根据地，并在根据地建立了工农苏维埃政权，1931年和1934年还先后召开了第一次和第二次全国苏维埃代表大会。苏维埃代表大会制度借鉴了巴黎公社“议行合一”的组织形式和苏俄苏维埃双层委托制、代表兼职等构建原则，成为人民代表大会制度的雏形，奠定了人民代表大会制度的基本框架。

抗战时期，为团结全国的一切抗日力量，中国共产党取消了中华苏维埃共和国的称号，并将边区的工农民主专政性质的政权转化为抗日民族统一战线性质的政权，建立了边区参议会制度，参议会是边区最高权力机关，经普选直选产生，拥有选举、罢免、创制、复决、督促、检查、弹劾等权力，已初步具备新中国成立后人民代表大会的基本职能。为保证抗日各阶层具有平等参与的权利，参议会采取“三三制”原则，即共产党员、非党左派进步分子和中间派各占1/3，改变了苏维埃时期清一色的人员构成；参议会选举还注意男女平等、民族平等的原则，为人民代表大会制度的建立积累了丰富的经验。

解放战争时期，为了对抗蒋介石的国民大会，新老解放区逐步建立了各级人民代表会议制度。人民代表会议与人民代表大会的主要区别在于，人民代表会议不是由普选产生，而是由各地、各团体推选产生。它也是地方人民政府传达政策、征求人民群众意见的协议机构。省市各界人民代表会议休会期间，分别设立各界人民代表会议协商委员会，作为常设机关。1949年10月中华人民共和国成立时，因各方面条件的限制，作为国家根本政治制度的人民代表大会制度并没有与之同步诞生。当时，作为国家根本政治制度的是中国人民政治协商会议。与此同时，人民代表会议继续存在。人民代表会议是参议会制度的替代形式和人民代表大会的过渡形式，为人民代表大会制度的产生创造了条件，起着承上启下的作用。

1952年11月，根据斯大林的建议，中共中央决定提前召开全国人民

代表大会，立即筹备普选，制定宪法。1954年9月5日，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，会议通过了新中国第一部宪法，对人民代表大会制度作出了具体规定，以根本法的形式确立了其在国家政治生活中的重要地位，这标志着人民代表大会制度的正式建立。从1954年开始至今，人民代表大会制度的发展大致经历了三个阶段。

探索阶段(**1954—1957**年)：

这一时期，由于人民代表大会制度刚刚建立，还处于摸索阶段，不可避免地存在不成熟、不完善的地方。但这一时期各级人民代表大会的工作和建设还是得到了健康发展。人民代表大会在制定法律法规、决定国家重大问题、监督“一府两院”工作等方面都取得了很大成绩，人民代表大会自身在建立健全全国人大及其常委会的组织体系、工作程序和工作制度方面也进行了积极探索。这些探索也为1979年以后的改革提供了最初的基本思路。

曲折发展和破坏阶段（**1957—1979**年）：

1957年反右斗争开始后，人民代表大会制度遭到严重削弱，人大及其常委会的工作难以正常展开。立法职能基本趋于停顿，第二届和第三届全国人大及其常委会没有制定一项国家法律；人大的决定权被党的决定权取代，人大的监督权也流于形式，甚至连形式都没有。全国人大及其常委会的工作程序和工作制度也遭到破坏，正常的会期都不能保证。1966年“文化大革命”开始后，人民代表大会制度遭到进一步破坏，基本上名存实亡。这一时期的中国出现了一种双层代议体系：在地方层面，革命委员会取代了人民代表大会和人民委员会（政府）；在国家层面，又保留了形同虚设的全国人大常委会，必要时可以通过启动全国人民代表大会来贯彻党的意志。

恢复和完善阶段（**1979**年至今）：

1976年粉碎“四人帮”后，经历了两年多时间的停顿。1979年，随着《宪法》、《选举法》和《地方组织法》的修订，人民代表大会制度才正式开始恢复，并进入新的发展阶段。经过30多年的发展，人民代表大会在制度建设方面取得了巨大的成绩，其中，最主要的成就是县以上各级人大常委会的设立及职权的扩展、常委会下设专门委员会的强化，以及人大运作机制的不断创新。

人民代表大会
制度的性质、地位与职权

人民代表大会制度的性质：

人民代表大会制度从性质上讲是国家的根本政治制度。所谓“根本”，可以从两个方面来理解：(1)这一制度在我国政治制度体系中居于核心地位，决定着国家的其他制度和政治生活的各个方面，其他制度都是由人民代表大会通过立法创制出来的，都要受其统领和制约。(2)这一制度反映了国家的本质，从根本上实现了人民当家作主的权利。它意味着权力来源于

人民，人民通过代议的方式来行使权力。因此，作为代议制的一种形式，人民代表大会与西方的议会具有同样的功能，都是民意机关和立法机关。

从党政体制的角度观察，人民代表大会制度具有重要的功能：第一，政权合法化。1949-1952年，斯大林在建议中国共产党及早召开全国人民代表大会时就特别强调这一点，认为中国没有召开人大和制定宪法，敌人可以用两种方法进行攻击：一是说没有进行选举，政府不是选举产生的；二是说没有宪法，政协不是选举的，《共同纲领》不是全民代表通过的。敌人可以说中国政权是建立在刺刀上的，是自封的。

第二，将党的路线、方针和政策转化为国家法律，实现党对国家事务的政治领导。按照规律一使命型政党的逻辑，党的路线、方针和政策最充分地体现了最广大人民群众的根本利益，与人民的意志是有机统一的。但是，党只有通过人大，并依照法定的程序，才能使自己的路线、方针和政策体现于国家的宪法和法律之中，成为全国人民共同遵守的法律规范，从而实现党对整个国家的政治原则、政治方向的领导。

第三，将党的干部输送到国家的领导岗位，有效行使党的执政权。党的十八届四中全会指出，党要善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，这个法定程序就是人大的选举、决定或任命等相关程序。

人民代表大会制度的地位：

“全国人民代表大会是最高国家权力机关”，《宪法》第57条明确规定了人民代表大会的法律地位。在法律上，它处于国家纵向权力体系的最高级，同时居于国家横向权力体系的核心。但是，在具体研究人民代表大会的地位时，不能仅仅看法律条文的规定，更要看它在国家政治生活中的实际地位。事实上，人大的实际地位需要通过它与其他权力主体的关系来加以确定，其中，人大与党、人大与“一府两院”之间的关系尤为重要。

(1)人大与党的关系。根据宪法，全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使国家立法权；它所制定的法律具有强制性，党必须在法律框架内进行活动。与此同时，全国人民代表大会有权监督宪法和法律的实施。在实际的政治运作中，人民代表大会要接受党的政治领导。

(2)人大与“一府两院”的关系。这一关系在法律上是非常清楚的，从中央到地方的各级权力体系中，人大的地位是最高的，“一府两院”的权力均由人民代表大会授予。人民代表大会与“一府两院”之间的关系是主从关系，是监督与被监督的关系，后者必须对前者负责。但在现实政治运作中，情况却是“法理上的议会集权和实际上的行政主导”。

人民代表大会的职权：

按照宪法和法律，人民代表大会及其常委会的职权各有十几项，归纳起来可以分为四类：立法权、决定权、任免权和监督权。

(1)立法权。这是人民代表大会最主要，也是最重要的职权。它指的是全国人大及其常委会依照法定程序制定、修改和补充法律的权力。按照《宪法》第58条的规定，立法权是全国人大及其常委会的一项专有权力。具体言之，包括三个方面：第一，修改宪法和监督宪法实施的权力。第

二，制定和修改国家基本法律，涉及社会生活各个方面的刑事和民事方面的法律；规定国家机构的各种组织法。第三，授权立法。全国人大及其常委会授权国务院或地方人大制定针对特定事项的相关法律。

(2)对国家重大事项的决定权。这是人民代表大会制度作为国家权力机关最典型的体现。宪法明确列举了全国人大及其常委会行使决定权的范围。全国人大有权审查和批准国民经济和社会发展计划与计划执行情况的报告；批准省、自治区、直辖市的建置；决定特别行政区的设立及制度；决定战争和和平的问题。

全国人大常委会有权在全国人大闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案；决定同外国缔结的条约和重要协定的批准与废除；规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度；规定和决定授予国家勋章与荣誉称号；决定特赦；决定战争状态的宣布；决定全国总动员或者局部总动员；决定全国或个别省、自治区、直辖市进入紧急状态；全国人大授予的其他职权。

(3)人事任免权。人事任免权是指各级人民代表大会及其常委会对国家机关领导人员及组成人员进行选举、任命、罢免、免职、撤职的权力。它既是一项组织国家机关的权力，也是监督国家机关领导人的手段，因此，人事任免权和监督权是交叉的，它反映了人大和其他国家机关之间的主从关系。

(4)监督权。监督权是指各级人民代表大会及其常委会为保证宪法、法律的实施和维护人民的根本利益，防止行政、司法机关滥用权力，通过法定的方式和程序，对由它产生的国家机关实施的检查、调查、督促、纠正和处理的强制性权力。

第2节
人民代表大会制度
的组织体制与运行

人民代表大会
制度的组织体制

人民代表大会制度的组织体制可以从纵向结构和横向结构两个方面来观察。从纵向结构上看，从中央到地方，人民代表大会共有五级。从横向结构上看，各级人民代表大会的内部组织结构有所差异，层级越高，组织越完善。市、自治州以上的人民代表大会均设有常委会和专门委员会；县、市辖区人民代表大会设有常委会，但不设专门委员会；乡、镇人民代表大会二者都没有。我们可以通过图3-1来直观地了解人民代表大会制度的组织体制。

人民代表大会：

人民代表大会有五级，可以分为三个层次：全国人民代表大会、县以上地方各级人民代表大会和乡镇人民代表大会，其产生和运作均有一定的差别。

(1)全国人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关，由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成，法定代表人数不超过3000。全国人民代表大会的任期按照宪法规定，第一、二、三届任期为四年，从1975年第四届全国人大开始，任期改为五年。

(2)县以上地方各级人民代表大会。省、自治区、直辖市和市、自治州这两级人民代表大会由下一级人民代表大会选举代表组成；县级人民代表大会由选民直接选举代表组成。经过1993年的《宪法》修订和1995年的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》修订，现在，这三级人民代表大会的任期均为五年，与全国人大保持一致。

(3)乡镇人民代表大会。乡镇是我国最基层的人民政权，乡镇人民代表大会由选民直接选举产生。自2004年以来，乡镇人民代表大会的任期也改为五年。

上述五级人民代表大会之间的关系与政府系统上下级关系完全不同，它们不是领导与被领导的关系，而是相对独立、平等的关系。具体言之，它们之间是法律上的监督关系、

图3-1 人民代表大会的组织结构图

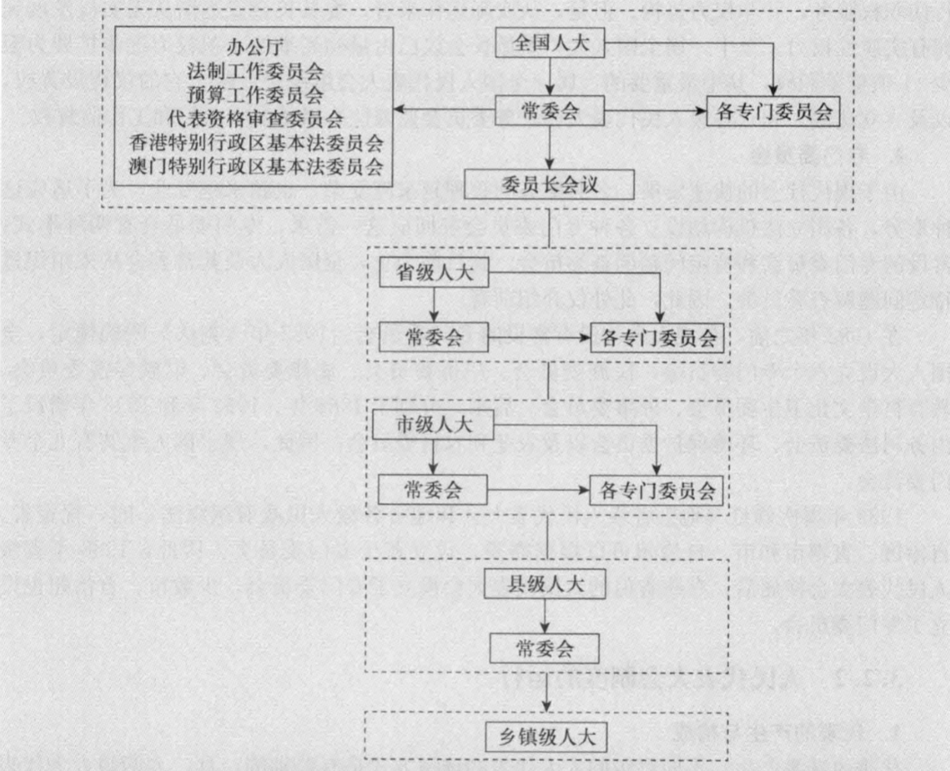


图 3—1 人民代表大会的组织结构图

业务上的指导关系和工作上的联系关系。

常委会：

县以上各级人民代表大会均设有常委会。常委会是人民代表大会的常设机构，是人民代表大会闭会期间的各级国家权力机构。尽管它在表现形式上是一种常设委员会，但与西方国家议会中的常设委员会不同的是，西方议会中的常设委员会是一种工作机构，并不代行议会的职权。常委会的设立是为了解决人大代表数量过大、不便于经常开会，且会期短，不能经常有效发挥人大作用的问题。因此，它是权力机构，具有实际的权力，在人民代表大会闭会期间行使部分大会的权力，而且它还领导其他的常设委员会。这种“会中有会”的制度设计是西方所没有的。

委员长会议：

委员长会议是最高国家权力机关常设机构的核心工作机构。从宪法文本上讲，委员长会议是在人民代表大会通过民主程序选举产生常务委员会后，以常委会委员长、副委员长和秘书长为主要成员组成的一个机构；其性质是常委会日常工作处理机构，只是为常委会行使职权服务，并非权力机构。但是，从实际运作来看，委员长会议逐渐从无实权发展到拥有实质性权力。至十一届全国人大，委员长会议已由最初列举的4项权力逐步扩

展为至少11项重要职权，其中最重要的当属《全国人民代表大会组织法》赋予它的议程设置权，以及《立法法》和《各级人民代表大会常务委员会监督法》赋予的立法权和工作监督权。

专门委员会：

由于现代社会的快速发展，公共事务的管理越来越复杂，也越来越专业，为了适应这种形势，各国立法机构均设立各种专门委员会来回应这一需求。专门委员会有两种形式：常设的专门委员会和特定问题调查委员会。到目前为止，全国人大及其常委会从未组织过特定问题调查委员会，因此，此处仅介绍前者。

在1982年之前，各级人大均没有常设的专门委员会。1982年《宪法》明确规定，全国人大设立六个专门委员会：民族委员会、华侨委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会。后来，分别于1988年、1993年和1998年增设了内务司法委员会、环境保护委员会以及农业和农村委员会。因此，现全国人大共有九个专门委员会。

1986年再次修订《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》时，规定省、自治区、直辖市和市、自治州可以根据需要，设立若干专门委员会。因此，1988年省级人民代表大会换届后，有些省份的人民代表大会设立了专门委员会，少数市、自治州也设立了专门委员会。

人民代表大会制度的运行

代表的产生与构成：

代表由选举产生。不同层级的人大代表的选举方式是有差别的：县、乡两级人大代表通过直接选举的方式产生；县以上的各级人大代表则实行间接选举，即由下一级人民代表大会选出上一级人民代表大会的代表。

直接选举的程序较为复杂，一般包括：设立选举组织机构、选区划分、选民登记、代表候选人的提名和确定、候选人的宣传介绍、选举投票、确定当选和代表资格审查、代表辞职和罢免代表等内容。间接选举的程序较为简单，它不需要进行选区划分和选民登记，选举的组织工作容易得多。

除了上述两种方式之外，有几个方面的代表是通过特殊的方式产生的。在香港和澳门回归之前，港澳地区的全国人大代表由广东省人民代表大会选举产生；回归之后，两地依全国人民代表大会确定的代表名额和代表产生办法，单独选举自己的全国人大代表。台湾省籍全国人大代表采用协商选举的办法产生。人民解放军的人大代表则依特别程序单独进行选举。

从1978年五届全国人大以来，全国人大代表构成中最明显的变化趋势是具备工农身份的代表比例趋于下降，而干部身份代表的比例趋于上升。有学者曾按照代表名册统计的代表职业资料进行计算，真正一线的工人和农民代表加起来，九届人大占2.89%，十届人大占5.44%，远低于按照出身统计的15.04%和18.17%（见表3-1）2这种情况已引起高层重视，党的

十八大报告要求“提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例，降低党政干部代表比例”。在十二届全国人大代表中，来自一线的工人、农民代表401名，占代表总数的13.42%，与十一届相比提高了5·18个百分点；党政领导干部代表1042名，占代表总数的34.88%。

表3-1 五届至十一届全国人大代表的身份构成（%）

	工农	干部	知识分子	解放军	其他
五届	47.33	13.38	14.96	14.38	9.95
六届	26.57	21.35	23.54	8.97	19.57
七届	23.03	24.68	23.47	8.99	19.83
八届	20.55	28.27	21.79	8.97	20.42
九届	15.04	54.78	21.18	9	0
十届	18.17	54.99	17.86	8.98	0
十一届	20.59	52.93	17.51	8.97	0

资料来源：史卫民、郭巍青、刘智：《中国选举进展报告》，421～422页，北京，中国社会科学出版社，2009。

人民代表大会会议：

与其他国家机关不同的是，人民代表大会的职权都是通过开会行使的。人民代表大会的会议包括三种形式，即代表大会会议、常委会会议和专门委员会会议，此处仅介绍代表大会会议。

全国人民代表大会会议每年举行一次。地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次（实际上通常也只举行一次）。按照《宪法》和《全国人民代表大会组织法》的规定，如果常委会认为必要，或者有1/5以上的全国人大代表提议，可以临时召开全国人大会议。到目前为止，尚未有此先例。

由于我国的人大代表均为兼职，因此代表大会的会期较短，一般在15天左右，这与西方国家议会动辄几个月的会期形成鲜明对比。会议期间的会议形式有：预备会议、主席团会议、大会全体会议、代表团会议、代表团小组会议、特别会议、会议期间的专门委员会会议。其中，主席团会议和大会全体会议最为重要。主席团是全国人大会议的领导机构，掌控着议题设置和会议过程。大会全体会议既是代表大会的基本形式，也是全国人大行使权力的主要场所，每次代表大会期间都有若干次全体会议。其主要任务有三项：一是听取和审议全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告；二是对有关议案和法律案进行表决；三是依法选举、任免和罢免国家机关组成人员。

闭会期间的工作机制：

人民代表大会闭会期间，人大的活动包括两个部分：一是常委会、委员长会议、各专门委员会和人大代表所开展的经常性活动，行使人大的各项职权；二是为了保证人民代表大会更好地行使职权所开展的一些辅助性的活动。此处，我们先对后者进行一些简要的介绍。这些辅助性的活动并不完全是法律的规定，而是在工作经验的基础上总结出来的一些比较成型的做法，主要有代表视察制度、联系制度和接待人民来信来访制度。

(1)代表视察制度。这个制度是为了因应人大代表兼职化的现状而创造出来的。视察制度源于新中国成立初期的政协，人民代表大会建立以后，政协委员的视察就移植到人民代表大会。视察具有让代表接触社会、联系

群众、了解情况和监督政府工作等多种功能。视察方式有组织代表集中视察和代表持证分散视察两种方式。

(2)联系制度。联系制度是在人民代表大会的长期实践中逐步形成的，它包括两个方面的内容：

常委会联系代表制度。主要围绕全国人大及其常委会审议、讨论、决定的问题，征求代表的意见，调查研究，主要形式包括邀请代表列席常委会、举行代表座谈会、组织代表专题调查、建立代表小组等。

代表联系群众制度。代表应同选区保持密切联系，主动听取所在选区选民的意见和要求，向全国人大常委会和地方人大常委会反映情况，提出建议、批判和意见，接受选民的监督。

(3)接待人民来信来访制度。信访制度既是人民代表大会联系代表、联系人民群众的一种直接形式，又是人民代表大会作为民意机关，通达民意的重要渠道。如果说代表联系群众制度是代表主动通过各种渠道了解人民群众的意志和要求的话，那么，信访制度则是人民群众主动向人民代表大会和人民代表反映情况。因此，这种方式对于人民群众来说更为现实和重要。

党的领导
与人民代表大会制度的运作

党的领导是党政体制的核心，党对人大的领导主要通过组织领导和过程领导得以实现。

组织领导：

新中国成立以来，特别是改革开放以来，中国共产党和同级人民代表大会之间，在组织体系上已经形成了一套非常相似且相互交织的体系。第一，人大的组织结构与党的组织形式之间存在着某种同构性（见表3-2）。人大建立了一套金字塔形的科层体系，与党的组织之间几乎形成了层层对应的关系。这与西方议会的扁平结构形成了鲜明的对照。

表3-2 党与人大的组织结构对比表

中国共产党	人民代表大会
党的全国代表大会	全国人民代表大会
党的中央委员会	全国人大常委会
中共中央政治局	
中共中央政治局常委会	全国人大常委会委员长会议
中共中央书记处	全国人大常委会委员长办公会议
中共中央总书记	全国人大常委会委员长
中共中央办公厅	全国人大办公厅

第二，党的组织体系和人大的组织体系之间是相互交织的。这主要表现在两个制度化的设计上：首先，党在人民代表大会中建立党组织一党委和党组。在人民代表大会召开期间，同级党委要在党员代表中建立起临时党委，由这个临时党委来承担开会期间的各种具体领导。临时党委的书记

一般由同级党委书记兼任，副书记一般为人大常委会主任。在其之下，则为各代表团的支部，支部书记一般是代表团团长。

在人民代表大会闭会期间，则由设立在人大常委会内部的党组来贯彻党的意志，党组成员一般由委员长、副委员长（地方人大常委会由主任、副主任）和秘书长组成。在实际工作中，人大常委会党组在相当程度上就是人大常委会的领导核心。党组实际上是同级党委和人大常委会之间的一个连接通道，同级党委的决定通过党组变成人大常委会的实际行动，人大常委会的相关请示和汇报也通过党组传递到同级党委。尽管党组和同级党委分属于人大和党两个不同的系统，但是，从党内关系来说，同级党委和党组之间是领导和被领导的关系。

与此同时，按照党章规定，人大常委会机关中的党员委员和工作人员，必须编入机关党总支（支部）下的一个具体的支部（党小组），而设立在人大常委会中的党总支（支部）由同级党委领导的机关党委来具体领导。人民代表中党员比例约占2/3，人大常委会委员的党员比例约占70%，人大常委会机关中党员比例更高达90%，组织交织为党对人大的领导提供了制度化的通道，党设立在人大中的这张组织网络使之很容易实现对人大各项工作的领导（见表3-3）。

表3-3　全国人大系统内党组织一览表

	党组	党委
全国人民代表大会	全国人民代表大会临时党组	主席团临时党委 代表团临时党支部 各委员会党委（临时党委）
全国人民代表大会常委会	全国人大常委会党组 全国人大常委会机关党组	全国人大常委会机关党委 各委员会党委（临时党委）

注：全国人大常委会党组，又称“大党组”，一般由委员长、副委员长和秘书长组成；全国人大常委会机关党组，又称“小党组”，一般由秘书长、副秘书长和各专门委员会主任组成。

资料来源：杨胜春：《中华人民共和国国会之变迁：从毛泽东到邓小平》，239～247页，高雄，复文图书出版社，1997。

其次，党委和人大常委会之间的成员交叉任职。其中，最引人注目的是党委书记兼任人大常委会主任的现象。20世纪90年代中期开始，由同级党委书记兼任人大常委会主任的做法开始逐渐普及，10年时间，从1997年的3个省份扩大到2006年的24个省份，在省这个层级，除了省委书记是中共中央政治局委员的身份外，基本上都是由省委书记兼任人大常委会主任。在市、县、乡三级，则因省而异。2013年以后，兼任的情况开始出现变少的趋势。

除此之外，党委和人大常委会在组织上的重叠现象越来越普遍。来自党群系统的相关机构负责人兼任人大常委会委员的比例不断提高，如党委宣传部和组织部的副部长以人大常委会委员的身份，同时兼任人大常委会相关工作机构的主任或副主任。

过程领导：

党介入人大工作的各个环节，从而实现对人大的有效领导。

(1)代表选举。人大代表的选举程序一般都包括若干环节，在每个环节我们都会看到党的身影。我们可以通过“候选人提名和确定”这个关键环节来观察党是如何在选举过程中实现对人大的领导的。

根据《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第29条规定，候选人的提名方式有两种：一是由各政党、各人民团体，联合或单独推荐代表候选人；二是选民或者代表，十人以上联名，也可以推荐代表候选人。这就必然会造成选民或者代表联名推荐的候选人与各政党、各人民团体提名的候选人同处于一个选区，从而形成竞争关系。因此，如何处理组织提名候选人和选民或者代表联名推荐的候选人之间的关系，成了每次换届选举工作中的一个非常重要的问题。为了确保各政党、各人民团体提名的候选人能够顺利当选，各地采取过各种办法。例如，以工作方便为由大量采用组织提名的方式，或者采用所谓的“戴帽”代表的做法，即由选举委员会将这些代表候选人的名单分配到某一选区。如果这名候选人能够顺利当选为代表，则选举工作顺利完成。如果这名候选人不能顺利当选为代表，则该候选人所占的名额由选举委员会收回，并不能由其他候选人占用这个名额，这实际上将差额选举变成了等额选举。很多地方突破法律规定的一个选区产生1～3名代表的规定，采用大选区的办法，以便安排党政领导干部、准备提名的人大常委会委员和少量知名人士当选代表。还有些地方则充分发挥党委、党支部、党小组的作用，动员党员以选民联名（县、乡两级）或党员代表联名（县级以上）的方式推荐党委所中意的人选。这样，很多候选人看似选民或代表联名提名，实质上是组织提名。

(2)人事任免。按照宪法和组织法的规定，人大及其常委会有人事任免权。但是，在实际运作中，在党管干部原则的指导下，这些职位都是由同级党委进行考察并向人大常委会提出人选，其具体的流程参见图3-2。“推荐的人选确定之后，人大党组应该努力做好工作，使党的决定得到实现，并严格按照法律程序办事。”

图3-2 干部人事任免流程图

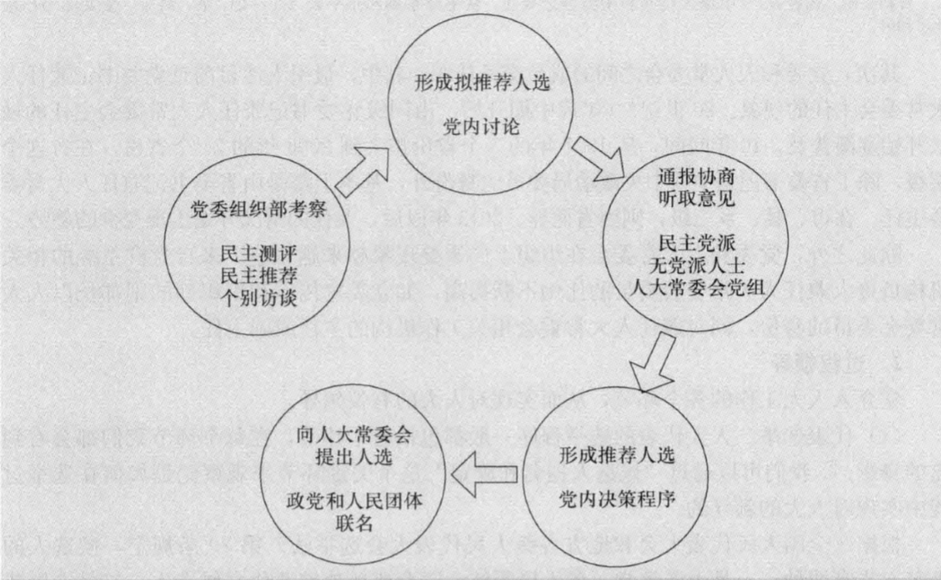


图 3—2 干部人事任免流程图

(3)立法过程。党对人大立法过程的领导可以区分为两种情况：一是党对宪法制定和修订过程的领导；二是党对一般立法过程的领导。中国共产党在四部宪法的制定过程中都起到了主导性作用，1982年宪法制定后的历次修宪实践，党同样发挥了主导性作用。下面，我们以一般立法为例来观察党如何实现对人大立法过程的领导。

首先，在立法的议程设定环节，党开展两个方面的工作。第一，审定立法规划。立法权属于人大，但立法的规划是以党在不同时期的路线、方针和政策为指导的。例如，20世纪80年代末到整个90年代，中共中央亟须制定推动计划经济向市场经济转型的法律，全国人大及其常委会的立法活动就围绕这个中心展开，短时间内出台了大量相关法律。人大的立法规划只有由人大常委会党组报送同级或上一级党组审查批准后才能执行。第二，将党的政策以立法建议的形式提出来，形成法律或法规的草案。

其次，在立法规划项目的落实环节，党也做两个方面的工作。第一，审定法律议案或法律草案。1991年出台的《中共中央关于加强对国家立法工作领导的若干意见》明确指出，政治和重大的经济行政方面的法律只有提交中共中央审议和审批之后，才能正式进入全国人大常委会或全国人民代表大会的正式议程。最高领导层的原则同意是重要法律出台的先决条件，例如在行政诉讼法的制定过程中，中共中央政治局常委就针对相关问题讨论过两次。第二，推动法律审议和通过。党通过组织系统和纪律规范推动党员身份的人大代表自觉贯彻党的路线、方针和政策，从而使体现党的意志的法律草案得以审议通过。

《各级人民代表大会常务委员会监督法》的立法过程可以让我们很清

晰地观察到党的领导在立法过程中发挥作用的具体机制（见图3-3）。

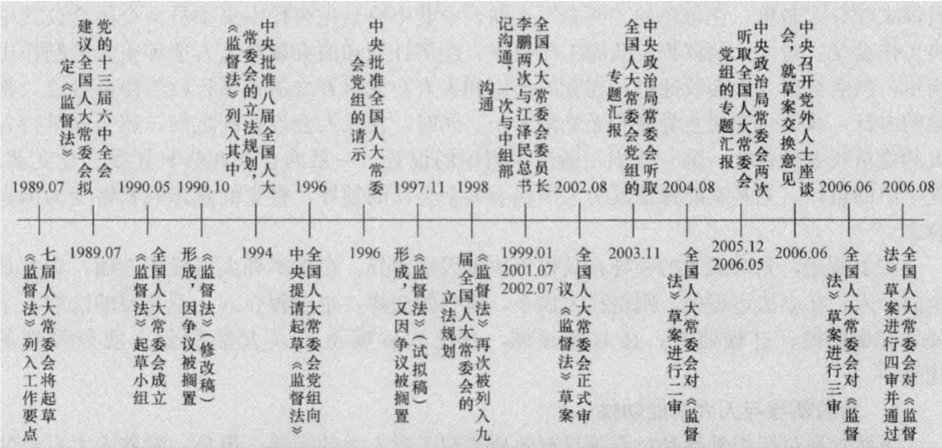


图 3—3 《各级人民代表大会常务委员会监督法》立法过程中党的领导

(4)监督过程。按照宪法，人大及其常委会有权监督“一府两院”的工作和法律的执行情况。但实际上同级人大及其常委会对“一府两院”工作的监督往往受到制度上的约束，因为党委事实上是大多数政策的制定者，正所谓“党委决定，政府去办”。人大常委会很难对同级党委的决策进行监督，最多只能监督决策的执行情况。即便是对决策执行情况进行监督，往往也会遇到障碍，因为行政首长很容易将人大与政府之间的分歧提交到党委层面上来解决，并利用自己在党内的优势地位弱化来自人大常委会的监督。在这种情况下，各级人大及其常委会要想相对顺利地履行自己的监督职能，就必须尽量争取党委对自己监督活动的领导与支持。因此在实践中，人大及其常委会会设法使自己的监督工作与党委的中心工作紧密结合起来，并在可能的情况下通过党的组织网络来使监督工作更好地开展，甚至努力将党委的工作机构拉入监督过程之中。

(5)会议期间。党的领导不仅通过会议期间设立的临时党委来实现，而且通过主席团的设置和一系列会议流程的控制来实现。

第一，主席团的设置。县级以上各级人大在每年的会期开始后，举行预备会议，选举本次会议的主席团和秘书长。主席团是在大会会议期间主持会议的集体领导机构，是大会的组织者。大会主席团产生后，由主席团第一次会议推选主席团常务主席若干人，负责召集会议，并推选主席团成员中的若干人分别担任每次全体会议的执行主席。以2013年举行的十二届全国人大一次会议为例，主席团常务主席包括中央政治局常委张德江和刘云山、中央政治局委员李建国、中央委员王胜俊、民建中央主席陈昌智和民进中央主席严隽琪六人，常务主席的构成比例保证了党对人大会议议程的有效控制。在会议期间，除军队代表以外，人大代表主要是按地域分组，不同选举单位的代表组成不同的代表团，其主要活动也是按代表团分组进行。以全国人大为例，各代表团的团长往往是各省的省委书记，均进入主席团，这样党就可以通过主席团领导各代表团团长，而各代表团团长

领导该代表团团内的代表。

第二，会议流程控制。在每次人大换届前，党先行召开党的代表大会，确定施政方针及国家领导人名单；在每年的“两会”之前，中共中央会先举行中央委员会全体会议或中央工作会议，对人大的议程、政府工作报告、经济计划和国家领导人人选等重大问题作出指示，然后交由人大会议通过。在党的会议和人大会议召开之前，举行政治协商会议，将党的方针、政策告知民主党派和无党派人士。同时，在人大会议召开之前，还会先举行人大的党员代表预备会，统一认识。通过主席团的设置、一系列会议和临时党委、党支部、党小组的运作，党基本能保证其对人民代表大会会议的领导，将党的意志顺利转变为国家意志。

综上所述，党对人大的领导在具体工作中因事而异。在选举和人事任免方面，党委是全面介入；在立法过程中，则是抓大放小，重要的法律，全过程介入，不重要的法律，主要是宏观把握、过程监控；在监督领域，在更大程度上是人大常委会主动争取党的领导。

党的领导与人大的能动性：

虽然党通过组织领导和过程领导有效地实现了对人大的领导，但是，随着人大自身的改革，其能动性日渐提高，这典型地表现在人大提案、议案和建议案数量的大幅度增加，重要法案和人事任免案中反对票的上升。从五届全国人大以来，人大提出的提案、议案和建议案的数量呈快速上升之势。与此同时，在一些重要法案和人事任免案中，人大也开始表达自己的反对意见。例如，2003年1月，湖南岳阳市五届人大一次会议上，作为候选人的市长（候选人仅此一人）在第一次选举中落选。这些都表明人大的自我意识和参与意识在不断增强。

这种现象促使党和人大双方努力进行调适，以避免出现尴尬的局面。从党委方面来讲，一方面通过制度和技术层面的努力，使自己考察的干部更加可靠、提出的立法建议更加科学；另一方面则提前加强与人大常委会和相关领导、委员的沟通。从人大方面来讲，也引入了一些新的机制，如提前对拟任的干部进行考察。通过相互调适，党和人大逐步摸索在既定组织体制不发生大的变化的前提下，通过行为模式的调整，理顺执政党和人大的关系，使党能够更有效地实现对包括人大在内的整个国家的政治领导，同时又能使党的领导在人民代表大会的制度框架内良性运行。

第3节
改革开放以来
人民代表大会制度的变迁

改革开放以来，人民代表大会制度的变化有两个重要的背景：其一，社会变迁对人民代表大会制度的牵引作用。人大是一个代表机构，反映社会政治力量及其诉求，当社会本身发生变化后，作为其代表机制的人民代表大会制度必须适时作出调整。随着从计划经济向市场经济的转型，中国社会呈现出一种新的利益多元化的格局，客观上要求人大形成能体现这种利益多元化的代表机制。其二，规则本身的变化所开辟的新的政治空间以及随之而来的创新动力。1979年，五届全国人大二次会议审议并通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》和修改后的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。新的法律至少带来了四个变化：

(1)在县级以上的地方各级人大设立常委会；

(2)地方人大及其常委会获得了立法权；

(3)等额选举改为差额选举；

(4)直接选举从乡镇一级扩展到县一级。

这些变化可以说是改革开放以来人民代表大会制度变迁的逻辑起点，它所开辟出来的政治空间和制度基础为人民代表大会制度的持续发展提供了基本的动力。我们可以从组织结构的调整和运作机制的创新两个方面来观察改革开放以来人民代表大会制度的变迁。

组织结构的调整

常委会的设立：

组织结构最重要的调整是县以上地方各级人大均设立常委会。1954年人大制度建立之初，全国人大就设立了常委会，但地方人大常委会的设立则历尽艰辛。有人曾用“四次孕育（1954年、1957年、1965年、1979年）、三次流产”来形容这一曲折过程。1979年，五届全国人大二次会议通过的宪法修正案和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，决定在县级以上的地方各级人大设立常委会。经过两年半的努力，县级以上地方各级人大常委会相继建立。这不仅是人大制度的一个重大发展，也是中国政治体制改革的一次重大突破。常委会的设立不仅改变了人大的运作机制，而且成为整个政治运作机制程序更新的重要动力源泉。改革开放30多年来的诸多制度创新都是在常委会的推动下进行的。1987年，党的十三大就提出全国人大常委会的年轻化、专职化。到目前为止，常委会委员的专职化比例在全国人大常委会超过50%，在各地方人大常委会为20%～50%。

专门委员会的加强：

专门委员会的加强一方面体现为其数量的增加和人员的扩充，另一方面则体现为其作用的增强。由于专门委员会的工作具有经常性、专门性的特点，因此，人大及其常委会的工作在很大程度上是由专门委员会来完成的。人大的立法权和监督权主要由专门委员会行使。全国人大常委会有关法案的起草，主要由专门委员会来完成：有的法律草案直接由专门委员会自行起草；有的则由专门委员会牵头，领导成立起草小组。例如，八届全国人大的8个专门委员会共起草法律草案26个，占该年通过法律案的30%。专门委员会立法功能的逐渐强化，无疑是人大制度朝着制度化、专业化方向发展最有力的证据。

人大代表专职化的尝试：

按照1992年颁布的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》，人大制度实行的是非职业化的代表制。在实践中，我国各级人大代表的专职化程度大约在5%。由于代表在任期内有各自的本职工作，他们既无时间、精力，也不一定具备代表职务所要求的特定素质，这无疑会让其履职大打折扣，从而影响人大功能的有效发挥。因此，改革开放以来，人大代表专职化的尝试和努力一直没有间断。但是，由于法律方面的约束和人大代表的数量过于庞大，人大代表专职化的尝试仍处于摸索阶段。

立法助理制度的探索：

人大工作尤其是立法工作，法律性、专业性、技术性越来越强，一些人大代表并不具备相关的专业知识，很难对专业性很强的法律草案审议发表意见，因此有人称之为“外行立法”。2002年发端于深圳市人大的立法助理制度，迈出了“外行立法”走向“职业立法”的第一步。深圳经验很快就在全国各地复制，这些制度创新可以算是中国特色的立法助理制度，是一种有益的探索。

运作机制的创新

在一定的意义上，人大制度的变迁更重要的方面是其运作机制的创新。组织结构的调整只是为变迁提供了可能性，只有通过运作机制的创新，才能将结构调整所蕴含的活力释放出来，并带动新的结构调整。因此，各级人大及其常委会是在充分运用宪法和法律赋予的权力的过程中实现制度变迁的。在此过程中，各级人大实现制度变迁的路径选择是不一样的，它们在各自的制度框架中，充分运用自身的比较优势，运用不同的策略来开辟权力空间，并带动制度的演化。

下面，我们通过立法权的变迁、监督权的行使和选举制度的改革三个方面来观察改革开放以来人大制度在运行机制方面发生的变化。

立法权的变迁：

改革开放以来，全国人大立法权的发展经历了三个阶段：第一阶段是1979-1992年，立法是在计划经济基础上、在法律工具主义的思想指导下进行的，把法律视为加强行政管理和社会控制的手段，在立法中重视政府的权力，忽视公民权利的保护。第二阶段是1993-1999年，全国人大的立法观念和立法职能发生了重大转变。一是在立法观念上，从经验立法到超

前立法；二是人大在立法中的作用，由过去被动的角色到起主导作用；三是在立法指导思想上，由法律工具主义转向权利保护主义，重视公民权利的保护，强调公民与政府权利义务的平衡。第三阶段是2000年《立法法》通过以后，各级人大进一步朝着民主化、法制化和规范化的方向发展，在立法机制和技术上不断创新，创新的着眼点由“创造”法律之外的“新”的手段和方式，逐渐转变为运用法律赋予的职权和手段。经过30多年的发展，立法工作取得了长足的进步，立法程序越来越规范，立法的社会参与机制也不断完善。

(1)立法程序的规范化。

党的十一届三中全会后，立法程序的规范化问题开始受到重视。1982年《全国人民代表大会组织法》重新提到了关于立法程序的问题。1987年通过的《全国人民代表大会常务委员会议事规则》和1989年通过的《全国人民代表大会议事规则》标志着人大立法程序的真正确立。2000年《立法法》通过，详细规定了全国人大立法过程中由法案到法的运作制度，亦即提案制度、审议制度、表决制度与公布制度。它与上述相关法律、规则一起，共同构成了人大立法运作的规范性制度框架。

在立法程序的规范化方面，尤其值得一提的是立法听证制度的建立，这是人大立法工作的一大进步。1999年9月9日，广东省人大常委会举行《广东省建设工程招投标管理条例》立法听证会，开创了中国立法听证的先河。半年后，极富民主精神的立法听证程序进入《立法法》，听证制度从行政领域引入立法程序。

除了立法听证制度之外，立法辩论制度也有所尝试，2008年深圳市人大常委会在制定《深圳经济特区无线电管理条例》时，试点引入立法辩论机制，召集部分常委会委员、人大代表、专家、行业人士和公众代表，就条例草案中的主要制度和内容进行公开辩论。深圳人大的这一举措，开了全国之先河。不过目前我国并没有正式将立法辩论制度引入立法程序中。

(2)立法的社会参与机制不断完善。

改革开放以来，人大的立法工作越来越透明，社会的参与程度越来越深，从立法计划的提出、法案的起草到法律的通过，整个流程都能看到公众的身影。除了早就存在的立法座谈和立法论证、向全社会公布法规草案征求民意等传统机制外，各地人大又摸索出很多新的社会参与机制。例如，公开征求立法计划的意见，此举旨在从立法源头上充分体现“立法应当体现人民的意志”，使立法朝着民主化的方向迈出了实质性的步伐。发端于重庆的立法草案委托起草制度不仅在一定程度上弥补了人大及其常委会的工作部门专业知识不足的问题，而且有助于规避委托立法中的部门利益渗透问题。1989年通过的《全国人民代表大会议事规则》制定了公民旁听地方人大会议制度，规定全体会议设置旁听席。其后，公民旁听无论是在旁听范围、旁听形式还是在制度化程度上都不断得到推进。近年来，地方人大不断规范公民旁听的主体、范围及旁听意见表达和处理方式，公民旁听从原来只是较多地具有形式意义到如今逐渐体现出公民知情权和人大会议公开的实质价值。

监督权的行使：

改革开放以来，人大监督权的发展经历了两个阶段：第一阶段是2006年之前，为探索和尝试阶段。地方人大在监督权的行使方面进行了大量的创新，无论是财政监督、人事监督还是工作监督，都涌现出很多新的机制，并沿着既有的制度脉络扩散。第二阶段是2006年至今，为调整和完善阶段。2006年8月，全国人大常委会审议并通过《各级人民代表大会常务委员会监督法》，规范和促进了地方各级人大的监督工作，20个世纪八九十年代地方各级人大创造的“新”的监督方式，有的初步实现了法制化和规范化，有的在实践中逐渐被调整和淘汰。与此同时，新的机制也在不断建立。

(1)预算监督的创新。

预算监督方面的创新颇多，首先，常委会成立了预算工作委员会，从组织上加强人大对政府预算工作的监督；其次，加强了预算方案的审批，改变了过去“先斩后奏”甚至“根本不奏”的状况。地方人大对预算监督创新的探索尤其积极，其中，最引人注目的是参与式公共预算和“广东现象”，它们覆盖了准预算的审批和预算执行的全过程。

参与式预算就是在预算资金分配过程中吸纳公民参与，提高资金安排的科学性和民主性，增加公民对政府的信任。上海、浙江等地的参与式预算不仅比较有效地建立起了预算的社会监督机制，而且将社会监督机制和人大监督机制有效地联结起来。

如果说参与式预算主要监督的是准预算的审批过程的话，那么“广东现象”则将监督的范围延伸至预算的执行阶段。2001年，广东省九届人大四次会议审议通过了《广东预算审批监督条例》。按照这一法规，省政府7个试点单位提交了2001年详细的部门预算草案。2002年，预算草案扩展到27个部门，长达144页，将预算草案列至“项”级，细到政府购进一台计算机的型号、价格。2004年8月，广东省人大财经委与省财政厅实现联网，通过现代技术手段使政府财政真正成为“透明钱柜，财政花出去的每一笔钱都将第一时间进入人大监督的视野，使监督更具可操作性。广东的做法很快得到河北等省人大的效仿。

(2)人事监督的创新。

人事监督方面的创新主要体现在人大对国家权力机关工作人员的述职评议、质询和罢免方面，其中，质询和罢免是人大法定权力的落实，述职评议则属于边际创新。质询权和罢免权是人大的法定权力，但长期以来，这两项权力一直处于蛰伏的状态。改革开放后，地方人大开始频繁地使用手中的法定权力，将其落到实处。述职评议源于黑龙江省肇源县，发展于浙江省杭州市，并逐步扩散到全国很多省份，被评议的干部级别也越来越高，评议方式也越来越多样化、规范化，它强化了“一府两院”组成人员对人大的责任，改变了过去政府及其部门只对党委负责、缺少对人大负责的状况。

(3)工作监督的创新。

工作监督方面的改革主要体现在执法检查和对司法案件的监督方面。

执法检查是有针对性地对一些法律、法规和决议的执行情况进行检查。1993年9月，全国人大常委会三次会议通过了《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》，一些省级人大常委会也制定了相关的地方性法规，执法检查步入有法可依的轨道。人大对司法案件的监督有多种形式，如人大运用质询、特定问题调查等法定职权对案件展开监督。但是，人大对司法案件的监督最初是以“个案监督”的方式进行的，由于个案监督问题存在争议，2006年8月27日通过的《各级人民代表大会常务委员会监督法》最终没有确立个案监督制度。《各级人民代表大会常务委员会监督法》实施之后，个案监督的案件急剧下降，如今人大几乎不再以个案监督的方式展开案件监督。然而，实践中为了化解个案监督禁止之后如何监督司法机关办理案件的难题，地方人大又采取了一些替代形式，如诉讼监督、人大代表听审制度、案件审理汇报制度等。

选举制度的改革：

选举是人民代表大会制度的逻辑起点和组织基础。改革开放以来，人大选举制度经历了六次较大的改革。1979年，五届全国人大二次会议审议并通过了《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，1982年12月、1986年12月、1995年2月、2004年10月、2010年3月，先后五次对《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》进行修改和补充。经过改革，人大选举制度在以下几个方面实现了较大的进步：

第一，推进了普遍、直接、平等、差额选举，更好地体现了平等原则。首先，扩大了直接选举的范围，将直接选举的范围从农村乡(镇)一级扩大到乡(镇)、县两级。其次，逐步落实民族和选举中的平等原则。消除选举中的城乡差别，逐步实现了农村和城市每一代表所代表的人口比例的平等，将省级人大代表和全国人大代表的选举，农村与城市每一代表所代表的人口数之比由原来的5:1、8:1，逐步过渡到1:1。最后，将人大代表选举改为差额选举制，更好地体现竞争性选举的精神，而且・差额选举的范围不断扩大。

第二，改进了选区划分和选民登记。将原来按居住状况单一划分选区的方法，改为按生产单位、事业单位、工作单位和居住状况的复合划分方法；实行中选区制，每个选区应选的代表为1～3名。简化了选民登记手续，选民登记按选区进行，经登记确认的选民资格长期有效。

第三，完善了候选人提名程序。扩大了选民或代表联名提名的权利，任何选民或代表凡有10人以上附议，都可以提出候选人。增加了选民了解候选人的条款，选举委员会可以组织代表候选人与选民见面，回答选民提出的问题。

第四，改进了表决方式。取消举手表决方式，一律采用无记名投票表决。限定委托投票数量，每一选民接受其他选民委托代为投票不得超过三人。降低当选得票数，在直接选举中，将候选人获得全体选民过半数的选票当选，改为全体选民过半数参加投票有效、获得参加投票的选民过半数的选票当选；在间接选举中，仍为获得全体代表过半数选票当选。

第五，积极吸纳新兴社会群体。执政党有意识地调整人大代表的任职资格，积极吸纳一些新兴的社会群体的代表，尤其是企业家、律师等“两新”组织的成员，为他们进入人民代表大会提供了一定的通道，从而在客观上带来了人大代表构成的新变化。例如，浙江省第十届人大代表中，企业家有164人，约占25.87%。他们和自主参选人一样，是以特定利益主体的身份进入人大的，其参与意识和参与能力都较强，这给人大的会议过程带来了一个新的变化，即一些地方人大在近年来行使否决权的案例开始增多，不仅是否决“一府两院”的工作报告，甚至包括政府所提交的法律草案。在这方面的一个极端表现就是浙江省黄岩市十一届人大三次会议，因为当地人大代表不同意撤市建区，从而出现了代表拒绝进入人民代表大会的会场和罢免人大常委会主任的结果。

人民代表大会制度
变迁的特点及挑战

纵观人大制度改革开放30多年来的变迁，有三个非常明显的特点：其一，制度变迁与社会、经济发展程度之间存在一定的相关性，人大制度创新和变革的实践大多发生在经济较发达地区。其二，制度创新基本从地方人大，尤其是市一级人大开始，然后向外扩散，其中成熟的做法会被吸收进省级的地方法规乃至国家的法律之中。其三，制度变迁的镶嵌性。与党和政府相比，人大相对来说是一个比较弱的行为主体，其发展不可能脱离大的制度背景，党委和政府部门的支持与重视是其组织发展和能力提高的重要因素。反过来讲，人大只有通过强化这种镶嵌性，才能真正落实其权力。

但是，这种镶嵌性也对人大未来的发展提出了挑战。第一，在党与人大的关系问题上，如何在镶嵌性的前提下，一方面使人大的工作得到党委的支持(各省党委书记兼任人大常委会主任就是人大在镶嵌性的前提下采取主动强化策略的结果)，另一方面又不至于因此危及人大自身的自主性，在保证党的领导的前提下又能使党的领导在人民代表大会的制度框架内良性运行，这是未来人大发展需要解决的一个重要问题。

第二，在人大与“一府两院”的关系问题上，如何更好地理顺二者在立法过程中的关系，更有效地实现人大对“一府两院”的监督，仍有很多工作要做。尤其是如何解决授权立法以及由此产生的部门立法问题，是人大未来面临的挑战。

此处所说的授权立法主要是指全国人大及其常委会向国务院授权，全国人大对国务院的授权没有解决好两个关键性的问题：一是授权的条件和限制是什么？二是如何对已授的权力进行监控。根据国外的经验，授权立法必须有明确的授权范围，只可单项性授权，不得实行综合性授权。以此观之，全国人大及其常委会几次对国务院和地方的授权都问题颇多。例如1985年对国务院的授权是“经济体制改革和对外开放方面”制定暂行的条例和规定，授权非常广泛和模糊，这给国务院的立法权力膨胀提供了依据，

例如税收方面的立法一般是不应该授权的，但是我国这方面的相关法律大部分都由国务院制定。此外，部门立法也是一个值得关注的问题。目前我国80%的法律草案是行政部门起草的，形成所谓的“部门立法”。立法成为政府部门占有权力资源的方式和分配既得利益的手段，从而导致行政权力部门化、部门权力利益化、部门利益法制化。

第三，对人大与党委和“一府两院”关系的基本理论预设需要重新反思。当初在设计人民代表大会制度时，对三者之间的镶嵌性关系有一个隐性的理论预设：在党的领导下，党、人大、政府三者之间一定会保持一致。由此，在制度设计上存在诸多的制度上的空白点，没有考虑到如果出现不一致该怎么办。无论是《宪法》还是《组织法》，都没有为制度运作中的意外情况提出替代性的运作模式。例如，如果各级人大及其常委会没有通过“一府两院”及其相关部门的工作报告，应该怎么办？如果各级人大及其常委会在开会过程中一直不能以多数原则选出政府机关的组成人员，应该怎么办？如果各级人大及其常委会组织特定问题的调查委员会时，相关机构不配合调查，人大及其常委会是否可以通过法律手段解决这一问题?对这些问题的思考和相关工作尚未提上议事日程。

本章小结

本章第1节追溯了人民代表大会制度的产生和发展，介绍了人民代表大会制度的性质、地位与职权。与此同时，我们也指出人大的实际地位与宪法文本的规定还有相当的距离。第2节描述了人民代表大会制度的组织体制与运行，分析了党的领导在人大制度中是如何具体实现的。具体而言，党对人大的领导主要是通过组织领导和过程领导来实现的。第3节从组织结构的调整和运行机制的创新两个方面描述了改革开放以来人民代表大会制度发生的巨大变化。经过30多年的发展，人大的地位得到了提升，制度化的程度越来越高，形象正在发生重大的变化。在本章的最后，我们指出了人大制度变迁所面临的一些挑战。从党政体制的逻辑来看，如何使党能够更有效地实现对包括人大在内的整个国家的政治领导，同时又能使党的领导在人民代表大会的制度框架内良性运行，是中国政治体制改革面临的一个核心问题。

第4章
政治协商制度

党政体制中的“政”有多种含义，它既包括政权、政府、行政、政法等，也包括担负一定“政治任务”的民主党派、人民团体、社会各界代表人士。在新中国成立之初，毛泽东就指出，我们自己要有主张，但一定要和人家协商，不要把自己孤立起来，要发挥各民主阶级各人民团体的作用。这里的“自己”指的是中国共产党，“人家”就是民主党派、人民团体和社会各界代表人士。在第3章中，我们考察了党与政权的关系，在本章中，我们将考察党与担负着一定“政治任务”的民主党派、人民团体、社会各界代表人士之间的关系。这一关系主要表现为统一战线，其制度形态则为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。“统一战线是多党合作和政治协商制度的政治基础和理论基础，而多党合作和政治协商制度是统一战线的组织形式与制度形式，统一战线、多党合作和政治协商制度之间的辩证统一，构成了中国政治协商的政治生活”。

本章首先介绍统一战线与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，然后再以人民政协为例来剖析中国政治协商制度的演变和发展。

第1节
统一战线与中国共产党
领导的多党合作和政治协商制度

统一战线

在总结新民主主义革命取得成功的经验时，毛泽东指出：“一个有纪律的，有马克思列宁主义的理论武装的，采取自我批评方法的，联系人民群众的党。一个由这样的党领导的军队。一个由这样的党领导的各革命阶级各革命派别的统一战线。这三件是我们战胜敌人的主要武器。”统一战线的重要性由此可见一斑。

统一战线的性质：

统一战线是中国共产党在20世纪中国特殊的社会政治环境中创造的一种政治整合和社会整合形式。在新民主主义革命时期，中国共产党通过统一战线从边缘走向中心，掌握了国家政权，实现了党政体制的建构；改革开放以来，中国共产党通过统一战线重塑政党与社会的关系，推动国家治理转型，有效实现了以中国共产党为核心的社会整合。在产生之初，统一战线主要是作为中国共产党的一种政治策略和工作机制；随着党政体制的建立，统一战线逐步上升为国家建设和发展不可或缺的重要机制。作为一种横向网络，统一战线是党政体制进行社会建构的重要工具，它和党政体制的纵向组织网络相互交织，共同构成了党政体制的基本政治构架。如果说党的建设为党政体制构建了一个领导核心，那么统一战线则是使这个核心保持活力的动力源泉，并为这个核心有效地发挥作用提供了制度化的渠道。通过统一战线这一包容性政治机制，中国共产党可以有效地处理政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系，实现党政体制的协调、稳定和发展。

统一战线的产生和发展：

统一战线并非中国共产党的专利，建立统一战线是革命型政党的内在要求，当年国民党也曾与中国共产党合作，建立统一战线，但国民党从来没有像中国共产党这样从战略高度来认识统一战线，重视统一战线工作。中国共产党对统一战线的高度重视源于其对革命形势的判断：一方面，中国社会的性质使得中国革命的任务异常艰巨；另一方面，近现代中国的产业工人阶级人数少、力量弱。作为工人阶级的先锋队，中国共产党充分认识到无产阶级“自己虽然是一个最有觉悟和最有组织性的阶级，但是如果单凭自己一个阶级的力量，是不能胜利的”，必须联合一切可以联合的力量，建立广泛的统一战线。

在土地革命时期，中国共产党努力建设工农联盟的统一战线，重建了乡村社会结构，开辟了农村革命根据地，在边缘地带站稳了脚跟，在大革命失败后转危为安。在抗日战争时期，中国共产党建立了抗日民族统一战线，团结所有抗日的阶级，并在根据地建立了“三三制”政权，有效地实现

了政治动员和社会动员，在国民党败退留下的缝隙之中逐步壮大，从边缘走向中心。抗战胜利后，中国共产党提出了建立联合政府的主张，将统一战线思想体现在国家建设模式之中。尽管这一主张由于国民党撕毁政治协商会议决议而未能实现，但在解放战争时期，中国共产党以联合政府为目标，与各民主党派和无党派人士建立了最广泛的人民民主统一战线，将国民党边缘化，并最终取得了革命的胜利。正是在这一过程中，中国共产党从革命党变成了执政党，多党合作和政治协商制度也得以产生和发展。

新中国成立以来，作为执政党的中国共产党继续探索统一战线的新形式，通过统一战线实现政治整合和社会整合。以改革开放为节点，新中国成立以来统一战线的发展经历了两个阶段。改革开放以前为第一阶段，尽管这一时期仍然存在民主党派、人民团体和人民政协等统一战线组织，但统一战线实际上已经弱化。随着社会主义改造的完成，统一战线的对象——中间阶级——被消灭，使得统一战线成为形式上的存在。在“文化大革命”时期，统一战线受到灾难性破坏，连形式化的存在也被取消了。改革开放以来为第二阶段，随着经济的发展、社会自身的发育和单位体制的逐步解体，统一战线重新获得了发展的空间。中间阶层的出现让统一战线有了统一对象，民主党派的恢复、发展，以及多党合作和政治协商制度的完善使统一战线获得了制度空间。与此同时，中国共产党对于统一战线的性质和作用的认识也逐渐深化。1979年，邓小平在中国人民政治协商会议第五届全国委员会第二次会议上作题为《新时期的统一战线和人民政协的任务》的讲话，指出统一战线比过去任何时期都更加扩大了，是最广泛的爱国统一战线。邓小平的这一论断跳出从阶级斗争的角度理解统一战线的框架，从而解决了统一战线的性质问题。1989年，中共中央发布《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，明确指出中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，进一步对统一战线的作用进行了明确定位。新时期统一战线的一个鲜明特点就是制度化水平的不断提高。1993年，八届全国人大一次会议通过宪法修正案，提出中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展，使这一制度有了明确的宪法依据，获得了法律保证。2005年，中共中央发布《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，进一步将多党合作和政治协商的几种主要形式作为制度固定下来。

统一战线的基本架构：

统一战线是中国共产党实现社会整合和政治整合的重要机制。如何解释这种机制，学术界争议较大。本书认为，统一战线是一种具有中国特色的群体代表权机制，由此形成了以中国共产党为领导核心的各种社会政治力量团结统一的基本政治结构。通过中国共产党领导的多党合作和政治协商，聚合社会各方面的力量广泛参与国家管理。在结构上，统一战线是以政党为中心展开的伞状结构，其伞毂是作为核心的中国共产党，骨架是民主党派、人民团体和政协其他各界别，伞面则是这些团体所联系的广大人民群众。人民政协作为一个基础性框架，提供了一个广阔的舞台，民主党

派、人民团体都在这个舞台上表演；与此同时，党派团体之外的其他界别由于没有独立的组织，更需要通过人民政协的界别小组和各专门委员会等机构来实现与权力中心的对接。因此，人民政协最充分地体现了统一战线的特点和逻辑。我们可以通过中共中央统战部和人民政协的构成来直观地了解统一战线的结构（见图4-1）

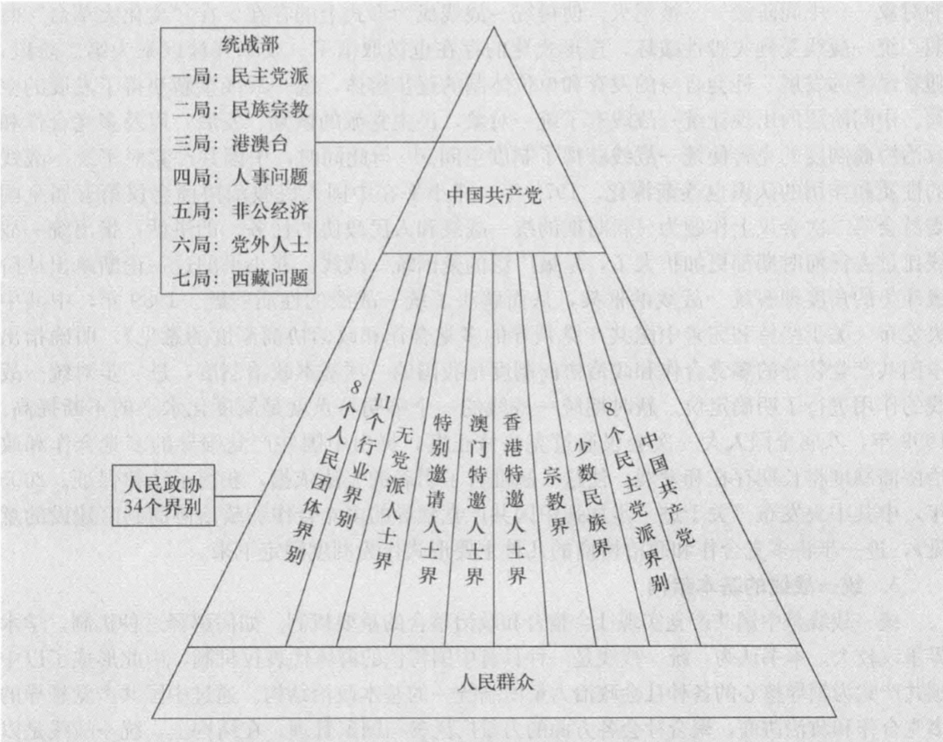


图 4—1　统一战线结构示意图

注：目前，人民团体共有22个，作为政协参加单位的人民团体有8个，它们是总工会、共青团、妇联、工商联、科协、青联、台联、侨联；11个行业界别分别为：文艺界、科技界、社科界、经济界、农业界、教育界、体育界、新闻出版界、医药卫生界、对外友好界、社会福利和社会保障界。

从制度设计的初衷来讲，党和人民群众之间的联系只能通过这个结构来建立，那些自发成立的各种社会组织如果不能被纳入这个结构，其声音就很难进入决策过程；如果它们拒绝被纳入这个结构，游离在外，更会被视为对结构本身构成威胁。统一战线的逻辑要求所有的利益团体都必须被吸纳到既有结构之中，以防出现独立的政治团体、政治运动或政党。事实上，一方面是各种社会组织主动寻求进入；另一方面这个结构本身也在努力适应社会的变迁，建立各种机制，将各种新兴的社会群体和社会组织纳入其中，努力提高自身的代表性。近年来，党自身在进行适应性调整，吸纳新的社会精英进入体制内，如吸收私营企业主入党；统战部门积极发挥工商联等人民团体的作用，吸纳“两新”组织;人民政协努力进行调整，吸纳新兴社会群体的代表；共青团、妇联和科协等人民团体探索转型之路，以适应快速变化的形势。

中国共产党领导

的多党合作和政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的一项基本政治制度，它包含三个方面的内容：一是中国共产党对政治协商的领导；二是政党协商制度；三是中国人民政治协商会议制度（简称“人民政协制度”）。三者共同构成了中国的政治协商制度。其中，中国共产党的领导是政治协商的前提，后两者是政治协商的具体形式。政治协商有两个方面的含义：一方面是指执政的中国共产党就关系国计民生的重大问题在决策之前和决策执行过程中，与各民主党派、无党派人士和各界代表人士进行民主协商，广泛征求意见，使党和国家的重大决策建立在更加科学的基础之上；另一方面是指各民主党派、无党派人士和各界代表人士可以代表自己联系社会群体，就一些重大问题开展协商，凝聚共识，形成能各方面接受的意见，并将其作为决策的基础。政治协商包括两种类型：

(1)中国共产党与各民主党派、无党派人士之间的政治协商，我们可以称之为政党协商；

(2)中国共产党在人民政协与各民主党派、无党派人士、社会各界代表人士之间的政治协商，我们可以称之为政协协商。政党协商制度是中国政党制度的一部分，它要解决的是党与他党之间的关系；政协协商制度要解决的则是党与社会的关系，其组织平台是人民政协。这两者之间既有区别，也有联系。当各民主党派在人民政协这个平台上与共产党进行政治协商时，其活动就是人民政协政治协商的一部分。

中国政党制度最重要的特点是中国共产党的领导，在此前提下，允许多个合法政党的存在。中国共产党和八个民主党派之间的关系是执政党和参政党之间的合作关系，在这个意义上，中国的政党制度与西方的政党制度存在很大差异，它是一种侧重协商的合作型政党制度，而不是一种诉诸周期性选举和议会内博弈的竞争型政党制度。为了更好地实现合作，中国共产党提出了“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的原则，作为处理党与民主党派关系的准绳。

在新中国成立之初，民主党派被视为除工人阶级和农民阶级之外的非劳动人民的代表。1982年12月通过的《中国人民政治协商会议章程》不再用劳动者和非劳动者来区分中国共产党和民主党派，而是将民主党派的性质界定为各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业的建设者和拥护社会主义的爱国者的政治联盟。据此，各民主党派是各自所联系的社会群体的利益代表（见表4-1），而中国共产党则是广大人民群众的根本利益的代表。

表4-1　各民主党派所联系的社会群体

党派	所联系的社会群体
中国国民党革命委员会	同原中国国民党有关系的人士、同台湾各界有联系的人士、社会和法制专业人士
中国民主同盟	从事文化教育以及科学技术工作的高、中级知识分子
中国民主建国会	经济界人士
中国民主促进会	从事教育、文化、出版工作的高、中级知识分子
中国农工民主党	医药卫生、人口资源和生态环境领域高、中级知识分子
中国致公党	归侨、侨眷中的中上层人士和其他有海外关系的代表性人士
九三学社	科学技术界高、中级知识分子
台湾民主自治同盟	台湾省人士

这种合作型政党制度在党政体制的运行中发挥着重要的作用。首先是利益表达的功能。各民主党派是党政体制与相应社会群体有效对接的中介，通过民主党派，这些社会群体的利益诉求可以有机地嵌入国家整体利益。与此同时，民主党派还参与其他群体及社会公共利益的表达，尤其是为社会弱势群体表达利益，这在很大程度上可以避免因政党制度的主体结构与社会结构不相适应而带来的利益表达不均衡问题。其次是社会整合的功能。多党合作有利于推动社会认同，调动各方积极性，从而形成强大的社会整合力。

在政治协商中，民主党派发挥作用主要有三种途径：通过民主协商会、座谈会等形式，直接与执政党进行沟通协商，参与重大问题的决策；通过进入各级人民代表大会与在各级政府和司法机关中担任职务，以协商方式参加权力机关和权力执行机关的工作；作为人民政协的参加单位，通过人民政协这个专门的协商机构，达到对国家事务的沟通和监督。具体的协商形式包括两种：一是书面协商形式，即民主党派和中国共产党之间可以通过双向书面形式进行沟通协商；二是会议协商形式，包括专题协商座谈会、人事协商座谈会、调研协商座谈会、通报协商座谈会、小范围谈心会、个别约谈等多种形式。

关于中国共产党领导的多党合作制，我们就简要地介绍到这里，下面的论述主要围绕人民政协制度展开，以人民政协制度为例来解析中国的政治协商制度。

第2节
人民政协
制度的产生和运行

人民政协制度的产生和发展

人民政协制度从产生到现在，既有过辉煌的历史，也经历了风雨和坎坷，我们可以将其产生和发展划分为四个时期。

代行人大职权时期（**1949—1954**年）：

中国人民政治协商会议又称“新政协”，以别于1946年1月召开的“旧政协”。人民政协一届全体会议于1949年9月21日在北平召开，直到1954年人民代表大会制度建立，这一时期是人民政协政治生命的一个高峰，人民政协作为制宪会议直接行使制宪权；《中国人民政治协商会议共同纲领》直接作为国家的宪法纲领；政协全体会议被赋予代行全国人民代表大会职权，成为宪法上的最高国家权力机关。

曲折发展时期（**1954—1978**年）：

1954年9月，一届全国人大在京召开，从而使人民政协代行人大职权成为历史，从此，中国共产党对国家政权的领导通过人大来实现，对统一战线的领导则通过人民政协来实现。人民政协的职能和定位也随之发生改变，由国家政权机关与统一战线平台的双重角色向统一战线单一功能转变。尽管不再是国家政权机关，但人民政协与国家政权机关的关系依然非常紧密，它在国家最高层次的政治体制内依然有非常大的行动空间。1957年反右运动开始，多党合作和政治协商制度受到很大程度的破坏。“文化大革命”开始后，人民政协就处于瘫痪状态，有的地方连会址都被占用。

恢复时期（**1978—1993**年）：

1978年2月，五届全国政协在北京召开了第一次会议，瘫痪了长达12年的政协开始恢复运作。当时的人民政协在形成稳定有序、生动活泼的政治局面方面发挥了重要作用，通过座谈、专题调研、政治协商等形式，为国家的现代化建设献计献策。

创新发展时期（**1993**年以后）：

进入20世纪90年代以后，随着市场经济体制的建立和社会结构的分化，政治协商开始逐步走向制度化和规范化。2005年、2006年中共中央连续发布了两个5号文件，对人民政协制度的发展予以确认，促进了人民政协自身建设的规范化和制度化，同时拓展了人民政协制度的发展空间。其中，最大的突破与理论贡献是把政治协商纳入决策程序，规定人民政协“就国家和地方的重要问题在决策之前和决策执行过程中进行协商，是政治协商的重要原则”，从而为政治协商建立了制度保障。

从以上的梳理可以发现，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度尽管在新中国成立后不久就已确立，但是，作为一个相对独立的制度体系存在并得以运行却是在改革开放以后，因为只有在改革开放之后，这个制

度所包含的三个层面才日益制度化，并构成一个整体。

人民政协的组织结构

经过60多年的发展，人民政协在组织体系上已经形成了一个由全国政协、省直辖市自治区政协、市政协和县政协构成的四级组织网络，在每一个层级，又形成了专业分工的组织架构。可以说，其科层化程度已经很高。从组织角度讲，人民政协的组织结构呈现出如下特征：

第一，从纵向结构来看，人民政协形成了庞大的层级组织体系。具体表现为全国委员会与地方委员会，从中央一直到县区，层层设置。各级政协之间不存在领导与被领导的关系，上下级政协之间是一种指导与被指导的关系。与人民代表大会制度不同的是，人民政协的组织体系没有覆盖乡镇、街道这一级。据2013年统计，全国各级政协组织共3000多个，委员共60余万人。其中，县级政协有2700多个，委员有50余万人。

第二，从横向结构来看，人民政协形成了分工明确的组织结构。除了作为办事机构的办公厅之外，形成九大专门委员会，即提案委员会、经济委员会、人口资源环境委员会、教科文卫体委员会、社会和法制委员会、民族和宗教委员会、港澳台侨委员会、外事委员会、文史和学习委员会。委员会的作用是按照专业分工的原则，联络相关领域的委员和各界人士，组织开展各项活动，就政治、经济、社会和文化生活中的重要问题展开调查研究，切实履行政治协商、民主监督、参政议政的职能。

第三，从组织形式来看，召开会议是人民政协履行职能的主要形式。以全国政协为例，主要有全体会议、常委会会议、主席会议、秘书长会议和专门委员会会议五种会议形式。全体会议是政协最高层次的组织形式，每年举行一次，一般在3月与全国人民代表大会同期召开。全体会议闭会期间，由常务委员会主持会务，领导日常工作，常委会会议一般每年举行四次。主席会议是常委会会议闭会期间处理日常重要工作的机制，一般每月召开一次，需要时可以临时召开。秘书长和副主席一起协助主席工作，秘书长会议一般也是每月召开一次。专门委员会的会议一般不定期举行，形式也比较多样，最主要的形式包括主任联席会议、专委会全体会议，以及与党委、人大、政府有关部门举行的联席会议（见图4-2）

中国人民政治协商会议全国委员会

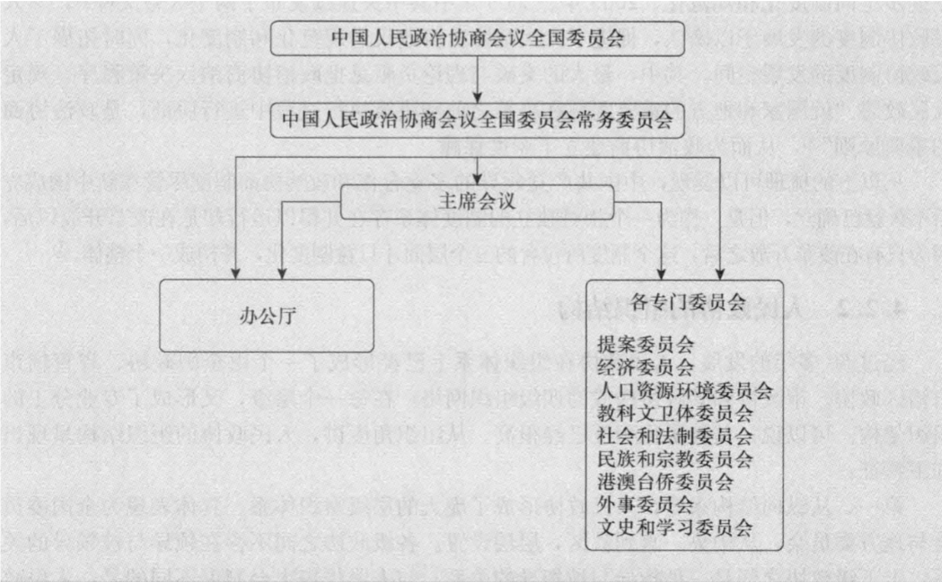


图 4—2　人民政协组织结构图

图4-2人民政协组织结构图

第四，从制度化角度来看，人民政协形成了高度专业化的运作规范。在经常性工作方面，形成了自身专门化、专业化的规范和要求，如对提案工作的各个环节都作出了比较详细的规定，提案工作必须按照规范程序和标准格式操作。其他工作如视察、调研和社情民意工作等，也都有自身规范化、程序化、专门化的制度规定。

第五，从委员构成来看，人民政协具有非常鲜明的党派色彩和精英化色彩。全国各级政协的委员构成中，中国共产党均占到40%左右。其他的委员也是社会各界的精英，甚至在一些本来应该有基层代表的界别也看不到基层代表的影子，例如，中华全国总工会就没有一线工人担任委员。

人民政协制度的运行

在当代中国的政治体制中，作为统一战线组织的人民政协具有两大功能：社会整合和民主参与。用官方的正式表述就是：团结和民主两大主题。为了有效发挥这两大功能，政协不断调整其职能，以适应社会政治形势的发展。中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会的职权后，其职能定位有一个变化过程，大致经历了以下几个阶段：1954年的政协章程对人民政协主要职能的定位是协商；1982年的政协章程将其定位为政治协商和民主监督；1994年的政协章程修正案进一步扩大人民政协的主要职能范围，将其定位为政治协商、民主监督和参政议政。各民主党派和人民政协的活动主要围绕着这几个方面展开。

政治协商：

在当代中国，政治协商具有特定的含义，是指执政党与各民主党派、无党派人士和社会各界人士，在决策前就国家和地方的大政方针与重要事务进行沟通协商的民主形式。从人民政协60多年的发展历程来看，政治协商一直是其最主要的职能。特别是2006年的5号文件强调要将政治协商纳入决策程序，其意义非常重大。它看起来好像只是在完善决策程序，从而使政治协商在决策中发挥更大作用，但在实践中，它会逐渐改变整个国家的政治过程，改变政党、人大和政协之间的关系。

民主监督：

民主监督是指人民政协对国家宪法、法律法规的实施，重大方针、政策的贯彻执行和国家机关及其工作人员的工作进行监督，给予批评性意见并提出建议。这项职能在政协成立之初并未提出，它是随着政协工作的进一步发展而被确定下来的，经历了一个从无到有、从务虚到务实的不断规范过程。最初的民主监督，指的是民主党派对中国共产党的监督，而非政协对宪法与国家政治生活的监督。2006年的5号文件强调民主监督是对权力运行的制约和监督，而不是简单的党内监督和党派之间的监督。人民政协的民主监督职能在政协的三项职能中，一直是政协履职过程中的薄弱环节，其主要原因在于，政协不是国家权力机关，在“四套班子”中是最弱势的，因此，它在对执政党和政府部门进行监督时往往显得力不从心。但这种监督的非权力性质恰好是它与人大监督的区别所在，人大监督是运用国家权力进行监督，具有法律约束力；政协的监督则不具有法律约束力，二者相辅相成。

参政议政：

参政议政是指各民主党派、无党派人士和社会各界人士对政治、经济、文化与社会生活中的重要问题和人民群众普遍关心的问题，开展调查研究，反映社情民意，进行协商讨论。通过调研报告、提案、建议案或其他形式，向中国共产党和国家机关提出意见与建议。民主党派参政议政的基本方式是“一个参加、三个参与”，即参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针、政策、法律、法规的制定执行。人民政协在履行参政议政职能时，除了各种会议和提案之外，专题调研和反映社情民意是最基本的两种形式。专题调研一般由政协各专门委员会联合各党派团体进行，通过选择一些重要课题，深入调查研究，开展咨询论证，为执政党和政府机构的决策提供有价值的信息和意见建议。反映社情民意则是了解和反映不同社会阶层、不同利益群体的愿望和诉求，为执政党和政府有关部门提供决策所需的信息。

党的领导
在人民政协制度中的运作

党对各民主党派和人民政协的领导不仅有宪法依据，而且写入人民政协的章程和政协自己发布的文件、规定之中。在具体的领导机制上，党对人民政协的领导主要是通过政协党组和统战部这两个组织机制来实现的。

政协党组：

党在人民政协中建立了党组织——政协党组。关于政协党组，按照李维汉当年的设计，中国共产党对人民政协的领导，是以“党的政策、党员的模范以及党组的活动来实现”，党组的任务是“保证政策执行和解释的一致，建立党与党外人士的正确关系，以及重要人事安排”。2006年出台的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确指出：“政协党组是党在人民政协中的派出机构，肩负着实现党对人民政协领导的重大责任，必须坚定不移地贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验，坚定不移地贯彻执行党关于人民政协的方针政策，把党的有关重大决策和工作部署贯彻到人民政协的全部工作中去。”政协党组成员的组成，以全国政协为例，除了全国政协主席、中共党籍的副主席之外，一般还包括秘书长以及常委会下重要办公单位（如文史和学习委员会、提案委员会）主任，共5～10人。它是由中共中央政治局直接领导，并在中共中央统战部的协调下，开展针对各界别统战工作的机构，是人民政协各项工作的领导核心。从政协党组作用的路径来看，可以归纳为：中国共产党的路线、方针、政策和相关决议，通过政协党组转化为政协的工作规划，通过政协的主席会议、常委会会议等转化为具体的工作计划，通过全体会议、专门委员会会议等，落实到政协的各项具体工作中。

统战部：

统战部是执政党进行政治整合的机构，它是代理执政党管理其他“阶级”以及党外成员的组织“化身”。具体到中国共产党领导的多党合作和政治协商制度中，统战部一直是中共整合和教育党外人士的专门机构，围绕中国共产党的中心任务对各民主党派、人民政协、工商联以及其他社会精英进行教育，使之能够理解中国共产党的政治目标，认同其意识形态体系o1956年12月，在《中共中央统一战线工作部关于加强政协地方委员会工作的意见》中专门提及统战部与人民政协之间的权力关系：统战部必须有一位部长或者副部长掌管政协的日常工作；对于政协日常工作的主要问题，统战部应当加以讨论，讨论结果报党委审定。迄今为止，尽管统战部的工作方式、方法有所改变，但它与各民主党派、人民政协之间的这种权力关系本质上并没有发生变化。正因为如此，很多人都误认为人民政协是由统战部领导的一个外围组织。在工作上，人民政协接受统战部的领导，这种领导与被领导的关系表现在以下两个方面：

首先，在政协委员的产生过程中，统战部具有举足轻重的地位。政协委员的产生一般分为三个阶段：一是初期酝酿。各级政协委员的推荐工作分为两部分，党内委员候选人的提名工作主要由同级党委组织部负责，党外委员候选人的提名则要由同级党委统战部负责（在政协委员中，中国共产党党员一般会占到40%，非中共党员占60%）。然后，由统战部对建议名单进行汇总，通过征求组织部、政协党组意见等环节后交由党委负责审定，最后提交政协主席会议和常委会会议，由其审议通过。在通常情况下，组成政协参加单位的各党派、团体、界别等有权推荐委员人选。二是协商推荐。组织部和统战部汇总各单位推荐的委员人选，按照一定的比例

分配原则，对各单位推荐的委员人选开展资格审核和综合平衡工作，然后分别列出关于党内委员和党外委员人选的建议名单。三是讨论表决。组织部和统战部敲定人选建议名单后，由统战部把人选建议名单报送给同级党委，党委经过讨论，审议并最终确定政协委员人选建议名单。之后，统战部将最终确定的建议名单提请政协按规定程序通过，一般是经政协主席会会议和常委会会议讨论表决，最终产生出新一届的政协委员名单。

其次，在政协的具体工作中，统战部也发挥着重要的指导作用。在一般情况下，政协有重大活动，应通知统战部，必要时统战部可派员参加或提供各项协助；各级统战部对政协工作负有了解、调整关系、安排人事的责任，统战部针对政协工作召开会议或进行调查研究时，应邀请政协中共党组成员参加。

值得注意的是，政协党组和统战部对人民政协的领导方式有一定变化。以上海市政协为例，在第一届到第四届期间，由于未设党组，市委统战部对市政协起了实际的领导作用。在第五届期间，党组虽有设立，但有反复，统战部仍起了实际的主导作用。第六届到第七届期间，市委统战部部长是党组的实际负责人，成了市政协的主要领导。从第八届开始，情况发生明显变化。市政协主席不再兼任其他职务，同时兼任党组书记，党组的作用开始加强，统战部部长不再是党组的实际负责人。党组和统战部二者关系的微妙变化实际上反映了党对政协领导路径的变化，从原来通过其工作部门来领导政协工作，转变为由市委派出机构（党组）来直接领导政协工作。

交叉任职：

在政协领导层中，中共党员占据核心位置。政协党组成员和统战部领导同时也是政协领导层的核心成员。以上海市为例，历届政协主席、主持实际工作的副主席和秘书长均是中共党员。而且，第一届到第五届政协期间基本上是上海市委主要领导担任主席。第六届到第七届政协主席分别由同济大学和复旦大学校长担任，但配备了工作能力较强的中共副主席主持政协的实际工作。从第八届开始，政协主席由原市委领导担任。

同理，为了有效实现统战部对人民政协工作的领导，统战部与人民政协之间也存在交叉任职的问题，统战部部长一般会兼任同级政协副主席。仍以上海市为例，市委统战部部长多兼市政协副主席，甚至统战部部长和副部长同时兼任市政协副主席（见表4-2）

表4-2历届上海市政协主席的党内职务、统战部领导兼历届上海市政协副主席基本情况

届次	时间	主席	主席在中共党内职务	统战部领导兼副主席
一届	1955年5月	柯庆施	1954年10月起任市委第一书记	刘季平
二届	1958年10月	陈丕显	1954年10月起任市委第二书记	刘述周
三届	1962年7月	陈丕显		陈同生
四届	1964年9月	陈丕显	1965年11月起任市委第一书记	陈同生、王致中
五届	1977年12月	彭冲	1976年10月起任市委第三书记，1979年1月起任市委第一书记	张承宗
	1979年12月	王一平	1977年1月起任市委书记	张承宗、靖任秋
六届	1983年4月	李国豪	中共党员、民盟党员，1977年起任同济大学校长	毛经权
七届	1988年4月	谢希德	中共党员，原复旦大学校长*	
八届	1993年2月	陈铁迪	中共党员，原市委副书记	赵定玉
	1996年2月			王生洪
九届	1998年2月	王力平	中共党员，原市委副书记	黄跃金
十届	2003年2月	蒋以任	中共党员，原市委常委、常务副市长	黄跃金
十一届	2008年1月	冯国勤	中共党员，原常务副市长	
十二届	2013年1月	吴志明	中共党员，原市委常委、政法委书记	

*谢希德：1983—1988年任复旦大学校长。

尽管改革开放以来人民政协制度在组织与功能方面都发生了局部变化，但其基本政治定位并没有发生改变，中国共产党依然在人民政协内部占据绝对的主导权，利用组织化的权力有选择地吸纳各种社会力量参与到政治过程中来。在新形势下，如何更好地处理党、人民政协、社会三者之间的关系，是中国共产党和人民政协必须面对的现实问题。其中三组关系尤其重要：党组和政协领导体制之间的关系(包括党组必须处理好自身与主席会会议、常委会会议、秘书长会议的关系)、统战部和政协之间的关系、党员和委员之间的关系。

第3节
人民政协
制度的创新和未来

改革开放以来，人民政协从重新恢复到今天，经历了很大的变化，制度化程度越来越高，运作机制不断创新。这一变化主要基于三个背景：其一，国家建设的需要。政治协商制度是中国现代化建设、国家建设的重要政治资源。“文化大革命”结束后，国家百废待兴，中国共产党清醒地认识到制度问题对于党的执政地位和国家建设的重要性。1987年召开的党的十三大，将“制度”问题摆在重要位置。1989年中共中央出台的14号文件成为政治协商制度化的一个重要节点。其二，社会变迁的推动。改革开放30多年来，中国经济保持了持续的快速增长，社会结构和利益格局开始出现很大的分化，价值观念趋于多样化，人民的政治参与需求激增。这一切在客观上要求更为合理的代表机制和社会整合机制。作为中国最重要的代表机制之一，人民政协必须适应这种要求。其三，西方协商民主理论的引入。2003年以后，学界开始引入协商民主理论，很快在学界和政界都激起了很大的反响，并进入最高决策层的视野。2005年以后，人们开始用新的理论资源对人民政协进行诠释，并引发了相应的制度变迁。2006年底，全国政协成立中国人民政协理论研究会，其每期会刊都有若干篇关于协商民主的研究文章。

定位
从“统一战线组织”到
”中国政治体制的重要组成部分”

改革开放以来，人民政协制度最重要的变化可能是其政治地位从“统一战线组织”成为“中国政治体制的重要组成部分”。在毛泽东、周恩来等老一辈革命家的最初设计里，并没有将人民政协作为中国政治体制的组成部分来考虑，而是将其作为统一战线组织来定性的，具有策略性。正是由于这样的性质定位，使得人民政协制度长期以来缺乏独立性，甚至被理解为附属于统战系统的一个部门。直到1982年，《宪法》“序言”对人民政协的性质、地位和作用规定的界定仍比较笼统。1993年，在八届全国政协一次会议闭幕会上的讲话中，李瑞环同志第一次正式提出人民政协是中国特色社会主义政治体制的重要组成部分。中共中央2006年的5号文件再次认定：“人民政协是我国政治体制的重要组成部分，在我国政治生活中具有不可替代的作用，党的十七大报告将人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主制度视为我国的四大政治制度。这是改革开放以来，人民政协在性质定位层面获得的重大发展与突破。它赋予了人民政协与人大、政府在中国政治体制中同样的独立地位。党的十八大强调，要充分发挥人民政协作为协商民主的重要渠

道作用。2014年9月21日，习近平同志在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中指出，人民政协作为专门协商机构应该在协商民主建设中发挥独特而重要的作用，将人民政协作为专门协商机构和协商民主重要渠道，这一新的定位无疑为人民政协未来的发展开放了更大的空间。

与人民政协地位不断提升相匹配的是“两会”制度的规范化。众所周知，每年3月召开的“两会”是中国政治生活中最重要的一个政治景观。中国人民政治协商会议制度与人民代表大会制度之间不仅存在高度联动性，而且在召开的形式与周期上也保持一致。从人民政协组织结构来看，人民政协与人民代表大会一样，成立了各种专门委员会；从功能来看，人民政协已经在形式与程序方面逐渐获得了与人民代表大会相似的“政治权力”，与人大相比，政协缺乏的就是最后的审议权，但是已经具有审议过程的相同特点。

组织结构调整

改革开放以来，人民政协的组织结构调整主要体现在两个方面：横向的界别调整和纵向的组织延伸。

人民政协制度和人大制度一样，也是一种代表制度。但与人大制度不同的是，它是一种精英式的群体代表机制。首先，它是一种群体代表制，而不是地域代表制。政协委员不是基于地域选举产生，而是代表特定的社会群体。其次，它是一种精英代表制，政协委员都是社会各界的精英，具有一定的社会政治影响力。最后，政协委员不是通过选举产生，而是通过协商的方式推选产生。

在人民政协中，体现这种群体代表制的具体制度安排就是界别设置。改革开放以来，随着社会的发展和社会结构的变迁，人民政协也不断调整界别设置以适应新形势的需要，及时将新产生的社会精英吸纳到人民政协中来，有效整合社会各界的利益和意志。

调整界别设置，增强包容性：

从第五届到第八届，全国政协的界别经过不断调整，总数增加到34个，主要可以分为七种类型：一是党派，包括中国共产党、各民主党派和无党派人士10个界别；二是团体，包括共青团界、总工会界、妇联界、青联界等8个界别；三是以行业为基础划分的社会各界，包括文艺界、科技界、教育界、经济界、农业界等11个界别；四是按民族设立的少数民族界；五是按宗教信仰设立的宗教界；六是按地域设立的香港和澳门2个特邀人士界别；七是特别邀请人士界。

调整界别内部构成：

界别内部构成方面也不断进行调整，如从第八届全国政协开始设立的经济界，从第八届时的83人，增加到第12届时的151人，其中，第八届时的民营企业家只有20人，到第十届时就已增加到了65人。第十届时经济界共有130人，民营企业家正好占到了一半，其增幅远高于经济界本身的增幅，与中国经济自身的发展趋势是一致的。与此同时，党派、团体界别稳中有降；特邀人士界别人数减少，比例下降。

从第八届以来，人民政协的界别设置没有再进行过结构性调整，一直保持在34个。但这20多年是中国经济社会发展最快的20多年，为建立更具包容性和代表性的政治结构，应该对人民政协的界别设置进行适当调整。例如，可以将性质相近、重复设置的界别进行合并。共青团界和青联界、科技界和科协界明显具有外延上的包含关系，且性质相近，应予合并。可以分解涵盖面宽、人数过多的界别，如经济界，可以拆分为工业界、现代服务界、金融界等。其实，一些地方政协已经开始在做一些尝试，如2012年，广东省惠州市博罗县在全国率先在县政协界别中新设社会组织界别，分配4名委员名额。

与界别调整紧密相关的一个问题是政协委员的产生办法。现行政协委员的产生办法实际上是一种事后的“体制性确认”，是执政党自上而下的选择与吸收的过程，政协委员与社会之间的关系已经由原来的直接关系变成了间接关系。在这种情况下，其代表性与自主性都会受到一定的限制。为了增强政协委员的代表性，一些地方政协开始悄然探索新的政协委员产生机制。2010年，深圳市在全国率先以选举方式产生部分政协委员，其具体做法是，在委员推荐环节引入了竞争机制，通过本人自荐、组织调查、竞选演讲环节，让当选委员做出履职承诺，由界别群众以无记名投票方式选举产生政协委员。作为一种自下而上的机制，新的委员产生办法会促使当选委员“眼睛朝下看”。

除了横向结构的界别设置外，一些地方政协还尝试在纵向结构上进行改革，将政协的触角进一步延伸到基层，推动基层民主的发展。如山东省政协从2011年起，在全省镇、街设立政协工作机构，发挥委员作用，构建多方联动的参与机制，积极参与和推动基层协商民主建设，这一制度创新不仅激发了基层政协委员的参政议政积极性，解决了政协“一年一次会，会后没有事”的状况，而且强化了基层政协的民主监督作用。

运行机制创新

人民政协运行机制的创新主要表现在其规范化和制度化上。规范化是指人民政协各项工作的开展逐渐克服了过去的随意性，开始具备了一定之规。到2013年底，全国有26个省、市、自治区都制定了政治协商规程，对政治协商的基本方式、主要内容、主要形式、主要程序都做了具体翔实的规定，要求重大决策在决策之前和决策执行过程中，必须进行协商。它还规定要建立政治协商督办落实机制。制度化是指人民政协不断开发制度资源，通过制度创新拓展自身的活动空间。其中，既有对原有制度（如双周座谈会）的激活，又有新制度的创设（如派驻民主监督小组）。

下面，我们以人民政协的三项职能为基本线索来观察改革开放以来政协在运行机制方面的创新。

政治协商方面的创新：

政治协商方面的创新主要表现为协商内容的细化和拓展以及协商形式的不断丰富。

(1)协商内容的细化和拓展。2005年和2006年出台的两个5号文件对

于人民政协的协商内容所作的规定较为原则，操作性不强。各地在制定协商规程时，努力将原则性的规定细化为协商清单。在此过程中，很多地方尝试将抽象的规定落实为具体的实践，其中对法律法规和重要人事安排的协商尤其引人注目。法律法规的制定和修改是人大的法定职权，政协向来敬而远之，以免“两院制”之嫌。尽管在1989年印发的《政协全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定》已将法律法规列入了政协的协商内容，但是政协从来没有尝试过对人大即将出台的法律法规草案进行协商。2005年和2006年出台的两个5号文件也都将法律法规列入协商内容。随后，有20个省级和副省级市的协商规程做出明确规定，地方人大和政府起草与修订过程中的重要地方性法规，应该纳入协商范围。在具体操作过程中，各地对立法协商具体路径的设计不尽相同。有的地方由省（市）委常委会将人大即将出台的法规草案交由同级政协协商。2013年底，北京市政协按照这个流程对《北京市大气污染防治条例（草案）》进行了协商。有的地方则是由人大直接委托政协就法规草案进行协商，并在立法过程中与政协保持紧密的工作联系。山东省济南市自2006年以来就是如此操作的。值得注意的是，政协的协商对立法产生了直接的影响，实现了协商与决策的有效对接。例如，北京市人大常委根据政协委员的意见，对《北京市大气污染防治条例（草案）》中的61条进行了修改，涉及83处。

与之类似，重要人事安排向来是党委的重要权力，是党管干部原则的重要体现，政协以前更是不敢越雷池一步。但在各地出台的规程中，大多规定了要对同级人大、政府、政协领导班子和人民法院、人民检察院主要领导的建议人选以及重要人事安排进行协商。2013年5月，湖南省十一届政协二次常委会会议专门对省长人选进行了协商，引起了广泛关注。2010年，湖北省竹溪县县委不仅就重要人事安排多次与政协沟通，并在政协主席会议进行协商，而且需提请县委全委会票决的干部，还邀请县政协主席会议成员全部参加对重要干部的票决。

(2)协商形式的不断丰富。协商形式创新方面最引人注目的成绩是全国政协“双周座谈会”的恢复，并升级为“双周协商座谈会”。2013年10月，在时隔48年之后，双周协商座谈会重启，一般每两周举行一次，每年召开20次左右。在组织过程中，细化协商程序，借鉴新的手段，使协商参加人员的选取更加科学，协商材料的准备更为充分，协商过程更加高效。值得注意的是，双周协商座谈会不仅规格高，每次由全国政协主席俞正声亲自主持，相关部委的领导参加，而且它还有意每次邀请不同的全国政协委员，争取在一个任期内，每个全国政协委员都能参加一次座谈会。可以说，双周协商座谈会有效地贯通了专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，使四种重要协商形式集中在一个平台上展现。

除此之外，各地人民政协在实践中不断完善既有协商形式，积极探索新的协商形式，并取得了重要进展。这主要体现在三个方面：一是进一步规范了人民政协多年实践、相对成熟的协商形式，通过制定完善相关规则，对各种会议进行明确和细化；二是积极开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商、民主评议等，进一步拓展了协商空间和领域；三

是积极探索网上协商议政，充分利用网络信息技术，拓展协商平台，与相关高校和科研机构联合开发网络协商软件，大胆借鉴大数据等现代技术手段，为网络协商提供技术保障。

民主监督方面的创新：

民主监督职能为人民政协创造的政治空间是非常大的。从法律的角度看，可以对法律的实施情况进行监督；从政府的角度看，可以对重大方针政策、经济社会发展计划和财政预算的执行情况进行监督。人民政协通过民主监督，可以加强对权力运行的约束，促使国家权力依法运行。但是，要真正将其落到实处，还需要具体的制度安排来支撑。改革开放以来，尤其是最近10年来，人民政协在以下几个方面进行了有益的尝试：

(1)委员视察。以往，委员视察一般由被视察单位汇报和陪同参观两部分构成，很容易形成“走过场”的局面。近年来，一些地方政协创造了无陪同视察的方式，使视察了解的情况更深入、更真实、更全面。

(2)派驻民主监督小组。这种民主监督方式变以往的个体监督为组织监督，提高了民主监督的组织化程度。

(3)专项监督和重大事项监督。政协围绕党委和政府的重点工作或某一重大事项，通过专题调研、专题视察和专题协商议政等形式开展监督。例如，2010年的上海世博会，上海市政协就为此组织了重大事项监督，政协委员提出的一些建议，如世博会建筑应该采用阻燃电缆、在郊区主城区增设世博专线等，都转化为改进工作的具体措施。

(4)与社会监督相结合的民主监督。政协委员与新闻媒体、人大代表相结合，以社会团体的名义，代表社会对党委和政府的工作进行民主监督。这方面一个典型的例子是2009年上海的钓鱼执法事件。2009年10月，孙中界被钓鱼执法一案引起舆论哗然，浦东新区政府被置于风口浪尖。在此背景下，浦东新区政府组建联合调查组，包括人大代表、政协委员和新闻记者在内的调查人员，就此事件重新展开调查。仅六天后，浦东新区政府召开第二次新闻发布会，公布联合调查结果，否定了浦东新区城管局言之凿凿的“调查”，认定“孙中界案”存在钓鱼执法。

参政议政方面的创新：

人民政协参政议政主要有三种形式：专题调研、提案、反映社情民意。在此，我们主要以提案为例来说明政协在参政议政方面的制度创新。

政协提案是政协参加单位和委员向政协全体会议或常务委员会提出的，经提案委员会审查立案后交付有关单位办理的书面意见和建议。提案工作制度的创设始于1991年发布的《中国人民政治协商会议全国委员会提案工作条例》。提案工作的流程包括三个阶段:提案的提出、提案的审查与处理，以及提案的办理与催办。从20世纪90年代以来各级政协在提案方面的制度创新来看，主要的着眼点在第三个阶段。1994年10月修订的《中国人民政治协商会议全国委员会提案工作条例》与1991年的相比，最大的制度创新就是它对提案的办理有了更具操作性的规定，如领导分管、专人负责、限时答复。

由于全国政协的大力推行，地方政协也在这一方面进行了大量的制度

创新。如宁波市政协于2002年首创的提案办理反馈和检查督办制度、深圳市罗湖区政协1997年开始实行的提案三级办理制度、北京市从2003年开始实行的新的提案交办方式等。这些做法显然有利于提高提案办理的权威性，增强承办单位办理提案的责任感和主动性。

除此之外，有些地方政协在实践中还创造了一些综合性的制度安排，将政协的三项职能熔于一炉。如安徽省政协的资政会就是一例，这一制度创新是2001年诞生的，从2002年起，该省每年选择一个事关该省经济社会发展和群众普遍关注的主题，召开资政会。资政会包括四个阶段，即听政、问政、议政和资政，一般要持续4～6个月。

人民政协制度的未来

在党政体制的基本框架下，人民政协享有国家机关的一切组织形态、活动方式和财政供给。它拥有自身庞大的组织网络，具有独立自主性；作为协商机关和参政议政机构，它与党委、政府、人大并称“四大班子”，各级政协的负责人均被列入“党政主要负责人”之列。《人民日报》每报道重大会议或仪式活动时，出席会议的全国政协副主席都被列入“党和国家领导人”之中。政协和人大一起构成了在国家政治生活中举足轻重的“两会”。它的机构运转属于国家管理活动的一部分，涉及国家公共事务管理的方方面面；它的机关构成主体一一机关干部和国家工作人员——又被纳入国家公务员管理体系，并参加了历次政府机构改革；在现行国家财政预算体系中，它又是一个实行独立预算的行政单位，人民政协机关的工作人员享受公务员工资、福利待遇，由国家财政统一负担，机关办公经费纳入国家预算开支。可见，政协的组织和制度早已深深地嵌入当代中国的政治体制之中。

即便如此，人民政协在性质定位问题上仍处于某种尴尬的境地。《宪法》对人民政协的定性是“有广泛代表性的统一战线组织”。党的文件将其视为我国的基本政治制度之一、政治体制的重要组成部分，但这并不意味着政协就是国家机关。统战部门专门强调，人民政协不是协商主体，而只是一个政治协商的渠道和平台，因为如果政协是协商主体，就有可能产生“两院制”的嫌疑。

这种模糊性引发了相关的争论。一种观点认为，人民政协已经成为事实上的国家机关或准国家机关，甚至有人认为可以把人民政协建设成上议院、把人大建设成下议院。持不同观点的人则认为，不能从这种“事实”得出结论，将人民政协视为国家权力机关。改变人民政协的组织属性，这种做法既不可行，也不可取。人民政协作为专门的协商机构，作为协商民主的重要渠道，能比它作为国家政权机关更好地发挥作用。不是国家机关的人民政协可以从国家政权外来监督政府。这样，“政协位置超脱，政协发表意见，可以较少受到利益驱动的影响和地区的局限，可以比较客观、准确地反映各种情况和问题”，以“旁观者清”来弥补可能出现的“当局者迷”。不仅如此，人民政协保持非国家权力机关的性质，可以避免形成人大、政协并立的二元权力结构，改变议行合一的政治体制。也许双方的论点各有

某些道理，但在可预见的未来，既有格局将会维持下去。

在这种情况下，如何充分发挥政协的作用，需要在认识上和实践上都有所突破。第一，要以新的视野来看待和理解统一战线。我们不能仅仅将统一战线视为一种策略性工作，而应将其视为一种战略性工作。这意味着统一战线不是一种针对特定对象的部门化工作，而应将统战的理念贯穿于所有工作之中。这一方面要让人民政协与统战部适当分离，使之摆脱部门化的束缚，更好地发挥统一战线的作用；另一方面要进一步完善人民政协的各种制度安排，将人民政协从一种仪式化的机构转化为具有开放性、平等性和对话性的空间与舞台，使之真正发挥重要的渠道作用。

第二，推动以人民政协为范本的协商民主在中国政治体制内部的扩散，将协商民主的工作方法植入人大、政府、基层组织和社会组织。这一过程本身也是中国特色的民主化过程。在这个过程中，要充分发掘人民政协这个现成的政治资源和制度资源，一方面对其过去几十年的协商经验进行认真总结；另一方面利用好这个平台，积极参与，并实现人民政协与其他各项制度的对接，使之真正嵌入现有的权力体系之中。

本章小结

本章第1节介绍了统一战线的性质，以及统一战线产生和发展的历史过程，指出统一战线是中国共产党在20世纪中国特殊的社会政治环境中创造的一种政治整合和社会整合形式，其制度形态则为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。在此基础上，进一步分析了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的基本结构与政治协商的两种类型。在第2节和第3节中，我们以人民政协为例来剖析中国政治协商制度的演变和发展。第2节介绍了人民政协制度的产生、发展、组织结构和运行机制，并具体分析了党的领导在人民政协制度中的具体实现机制。第3节介绍了改革开放以来人民政协发生的变化，从1978年重新恢复到今天作为专门协商机构的全新定位，人民政协在中国政治生活中的作用越来越重要，制度化程度越来越高，运作机制也不断创新。如何充分发掘人民政协这个现成的政治资源和制度资源，使之在未来中国的协商民主建设和民主政治建设中发挥更大的作用，是未来中国政治发展需要关注的一个课题。

第5章
中央人民政府

我国《宪法》规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关在中国政治中，作为“执行机关”的中央人民政府具有非常重要的地位和作用。

本章首先回顾了中央人民政府成立与发展的基本历史脉络，其次分析了国务院系统的组织结构体系及特征，再次从动态角度描述国务院系统的运行与决策过程，最后从理性官僚制角度展望中国行政国家的发展趋势。

第1节
中央人民政府的成立与发展
从政务院到国务院

政务院时期
(1949—1954年)

受到陕甘宁边区政府体制传统以及当时处于战争时期的综合影响，从1949年新中国成立到1954年《宪法》颁布，新中国建立并实行了中央人民政府下辖政务院的二级政府体制，这与宪法颁布后确立的"国务院即中央人民政府的一级政府体制"有所区别。

1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定，"中央人民政府委员会组织政务院，以为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，以为国家军事的最高统辖机关；组织最高人民法院及最高人民检察署，以为国家的最高审判机关及检察机关"，实行集立法、行政和司法三权于一身的"议行合一"体制，其政府首脑为中央人民政府主席，而非政务院总理。由此可见，当时的国家最高决策权力机关是中央人民政府委员会，而政务院只是中央人民政府委员会的一个执行机关和组成部分。

根据《中央人民政府组织法》的规定，中央人民政府建立了"政务院—4个委员会—30个部、会、院、署、行"的行政组织体系。政务院由总理1人、副总理4人、秘书长1人和政务委员15人组成；4个委员会，分别是指政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会；30个部、会、院、署、行主要包括内务部等21个部，法制委员会等3个会、海关总署等4个署以及科学院和人民银行等30个部门。

这一时期政务院机构的设置以及政府机构中的党建实践为随后的党政体制奠定了基础，一些基本特征已经初现端倪。首先，在政务院系统的人事安排中，中共领导人占据了重要地位。中共中央书记处的5位书记中，有4位分别担任中央人民政府委员会主席、副主席和政务院总理职务；许多中共重要领导人被选入中央人民政府政务院，分别担任政务院副总理、政务委员及政务院各部委的领导职务。当时政务院34个部委机构中由中共党员担任正职首长的达到19个，占总数的55.9%，而且主要集中在财政、公安、人民银行等重要部门。1952年以后这一比例还在继续上升。

其次，在中央人民政府内部设立党委和党组。1949年11月，中共中央分别发出《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》，在中央人民政府陆续设立了党委和党组。中共中央政治局统一领导中央人民政府内的党委和党组，各类行政机关中的领导人员按照党组系统向中共中央请示报告工作，并通过党组在政府部门贯彻党中央的政策和决定。

再次，中共中央通过对政务院各个部门的政治领导来制定各项具体政

策，并且通过设立其他机构来削弱和平衡政务院的作用。尤其是1952年11月，新设了不属政务院领导的国家计划委员会，在领导国民经济的一些重要方面代替了政务院。根据不完全统计，政务院在其存在的5年中，通过和颁布的重要法令、决定约有381项，其中1949—1952年约有344项，占总数的90%。自1952年底中央人民政府调整后，政务院颁布的法令、决定只有37项，仅占9・7%。这表明政务院的权力和职能明显削弱。

最后，1953年，中共中央决定建立请示报告制度，“今后政务院各委和不属于各委的其他政府部门一切主要的和重要的工作均应分别向中央直接请示报告。如属于两个部门以上而又不同隶于一委的事项，则经由政务院负责同志向中央请示报告。如系主席直接交办的事项，应直接向主席请示报告”。

需要指出的是，后来被视为中共中央与国务院控制官僚体系规模的重要工具…编制制度，在这期间仍然由政务院单独管理。政务院及其所属单位机构编制审查委员会和全国编制委员会于1949年底和1950年初先后成立，其常设机构最初放在财政部，1950年以后设置在新成立的人事部。

计划经济时代的国务院
（1954—1978年）

1954年9月，一届全国人大一次会议通过了《宪法》及《国务院组织法》，它们成为组建新的最高国家行政机关的法律依据。“五四宪法”取消了政务院体制，规定“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”；国务院在人事任命、工作报告、日常监督等方面必须向全国人民代表大会及其常务委员会负责，并且撤销了人民革命军事委员会，改为由国务院内设的国防部统管由政府负责的军事工作。《国务院组织法》进一步对国务院的机构设置、会议制度、任免权限等作出了明确规定。1954年，第一届国务院共设立了35个部委机构、20个直属机构和8个办公机构。

1954-1978年的计划经济时期，国务院共经历了四届政府；其间受到政治运动的冲击和影响，政府机构设置变动频繁，运作过程的制度化水平也时起时落。总体上看，党政体制进入了一个明显强化的发展阶段，具体体现在以下四个方面：

第一，党政不分、以党代政的现象趋于强化。自1953年开始，中国开始逐步引入了计划经济模式。在发现苏联模式的弊端后，中共领导人开始探索适合中国国情的发展道路，提出要处理好“十大关系”。在实践中则发动了“大跃进”运动。各种强化党的权力和党政不分的规定相继出台，在党中央形成了一套几乎与国务院完全对应的行政性管理机构。在领导原则上，强调“工、农、商、学、兵、政、党这七个方面，党是领导一切的”，使原本定位为政治领导和干部管理的中央变成了主管一切事务的机构，而国务院则变成了党中央的具体执行机构。

第二，中共党员在国务院重要职位中所占比例明显上升。党管干部是

执政党领导国家行政官僚体系的重要工具，尤其是通过推荐党员人选担任国务院的重要职位，实现对行政机关的政治领导，这一领导方式在新中国成立初期就有所体现，1954年以后变得更为明显。以1954-1959年第一届国务院的组成为例，根据笔者的统计，1949年成立的政务院5位副总理中有郭沫若、黄炎培两位非中共党员，而第一届国务院的5年时间中先后任命过12名副总理，全部为中共党员。政务院时期34个部委机构中由中共党员担任正职首长的达到19个，占总数的55.9%，而第一届国务院5年时间内共成立了57个部委机构，其中由中共党员担任正职首长的有40个，占总数的比例增至70.2%，民主党派和无党派人士担任正职首长的比例则锐减至30%以下。到1959-1965年第二届国务院时期，先后共成立了40个部委机构，由中共党员担任正职首长的机构达到30个，比例进一步增至75%，而到了第三届国务院时期（1965—1975年），48个部委正职首长中除了水利电力部傅作义、纺织工业部蒋光鼐和轻工业部李烛尘三人之外，其余均为中共党员，占总数的比例激增到93·8%。受周恩来总理去世的影响，第四届国务院虽然只有三年（1975—1978年），但29个部委的正职首长均为中共党员。

第三，党政不分导致了以党代政。除了“文化大革命”时期，在这一阶段的大部分时间内，由于过分强调党领导一切，党政关系逐步演变为党委一元化领导的高度集权模式，党组织直接承担起本应由政府来做的工作。例如，从1953年开始，关于“农业合作化”和“人民公社化”的系列文件，多由中共中央以决定或指示的形式直接发布，由政务院或国务院直接发布的文件只有10份左右，形成了一种党对国家机关包办代替的政治格局。

第四，党委、党组对政府行政权力的控制进一步加强。党中央设立与政府相对应的各部之后，1958年6月又成立财经、政法、外事、科学、文教五个小组，直属中共中央政治局和书记处，分管相应的政府业务部门工作。各级党的工作部门由主要管理干部人事，转向主要管理政府业务，而且管得越来越细，如中共中央宣传部管到纸张供应、报刊发行等十分具体的业务。党中央和各级党委一般通过政府、司法机关和人民团体内的党组织，直接发布有关政治、经济、文化和其他事务的具体指示、命令，国务院机关事实上形成党委（党组）领导下的行政首长负责制，各部门一切重大问题和重要事项的决定权均集中在党委（党组），在党委（党组）形成决议之后，行政首长和行政管理部门只负责执行和实施。

改革开放时代的国务院
（1978年至今）

1978年12月党的十一届三中全会召开，中国的党政关系进入了一个新的历史时期。党的十一届三中全会公报指出，“应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象”。邓小平强调政治体制“改革的内容，首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键”。1982年9月，党的十二大对党章进行了修订，提出了“党

必须在宪法和法律的范围内活动，这一转变为党政关系的调整奠定了基调。

改革开放以来，我国建立了社会主义市场经济，加入了世界贸易组织（WTO）。与这些变化相适应，党政关系经历了一系列改革。在中央层面，党政关系的调整集中体现在以下五个方面：

第一，以党政关系规范化为目标，推动中共中央与国务院的职能规范化，从而恢复和保持国务院作为国家行政机关的地位与权力。从20世纪80年代到90年代初，尤其是党的十三大以后，改革的目标是党政分开，以增强行政权力的自主性程度和制度化水平。具体实践如党政领导实行分任制；中共中央政治局和书记处的一部分成员不再兼任国务院领导工作；邓小平等领导人主动辞去了自己兼任的国务院副总理的职务，专任中共中央副主席；强调中共中央主要集中精力抓党务工作，不再设立分管行政性工作的部门和职位。政府工作报告以及五年规划编制，由国务院自行起草审核，只需要取得中共中央的原则同意，无须再事无巨细地向中共中央请示与汇报。中共中央的纪律检查部门更加集中精力管好党风党纪工作，对于政纪和法律问题则分别交由国务院和司法部门处理。这种职能性的“党政分开”改革，在一定程度上既强化了国务院作为最高国家行政机关的权力，也提高了中共中央集中精力管好党务的能力。1989年之后，由于各种原因，“党政分开”的提法逐渐消失，取而代之的是“党政关系规范化党政关系的思考重点也转移到如何保障执政党更好地执政的目标上来。

第二，在坚持党管干部的基本原则下，改变所有干部都由党委组织部门统管的体制，逐步建立和完善国家公务员制度。在计划经济时代，国务院的大小干部基本上都由中共中央组织部门进行统管，选拔人才过程主要以政治性作为标准，忽视专业性，干部管理制度相对简单僵化。20世纪80年代中共中央提出要制定相关的法律法规，规范公务人员的录用、奖惩、提拔、淘汰、退休、退职，提高公务员的专业素质。1988年3月，为更好地推行公务员制度，国务院决定成立国家人事部。同年，国务院司局级以上干部由中共中央组织审查管理，司局级以下级别的干部则改由人事部管理。1993年8月，国务院颁发了《国家公务员暂行条例（已废止）》；2005年4月，《中华人民共和国公务员法》于十届全国人大常委会十五次会议顺利通过，标志着中国公务员制度的正式法制化。

第三，将一般性的行政事务决策权力逐步还权给国务院。党政分开不仅是机构和职能的分开，而且是在坚持党的领导前提下决策权力的相对区分。党的十三大之后，中共中央将主要精力转向抓组织、宣传、纪检、政法、统战等党务工作，而不再从事经济、社会、民政、文化等行政性工作。在这些管理领域，由国务院单独颁发文件或规定，中共中央不再独立发文。例如，2012年，国务院一共单独发文63份，内容涉及海洋经济发展、国家科学技术奖励、生物产业发展规划、行政审批改革等具体事务。如果遇到较为重大的行政决策事项，需要中共中央加以审核通过时，一般也不完全由中共中央单独发文，而是由中共中央与国务院联合发文。例如，1986年，发中共中央和国务院联合发出了《关于长江三峡工程论证有

关问题的通知》。凡涉及党务与政务两方面事务的，也一般采取党政联合发文的方式，例如，2013年7月23日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》。

第四，党组制度的地位与功能经历了一个变化过程，前期开始逐步削弱甚至撤销内设的党组机构，接着又重新加以强化，后来又强调党组的领导和枢纽作用。党的十三大明确把党政分开作为政治体制改革的突破口，其中一个重要举措就是逐步撤销政府中的党组。当时认为“政府各部门现有的党组各自向批准它成立的党委负责，不利于政府工作的统一和效能，要逐步撤销”。1989年政治风波促使中共反思。党的十三届四中全会之后，中共重新强调国家机关必须接受党的领导，凡重大问题都必须由党委讨论决定。常的十四大修订了党章，增加了党组“讨论和决定本部门的重大问题”和“指导机关和直属单位党组织的工作”的职能，再次强调党组发挥领导核心作用，增加党组做好干部管理工作的职能。2004年，党的十六届四中全会提出要发挥党委对同级人大、政府、政协等各种组织的核心领导作用。

第五，执政党更加重视对行政官僚机构和规模的控制，编制部门从国务院内设部门变为中共中央和国务院共同设置的机构。编制部门最早成立于1949年，前身为政务院所属单位机构编制审查委员会，之后曾经和财政部、人事部联合办公，后来又被列入国务院常设机构序列。改革开放后一度由总理亲自兼任主任，办公室设在人事部。1991年，中共中央、国务院决定成立中央机构编制委员会，中央机构编制委员会办公室作为中央编委的常设办事机构，既是党中央的机构，又是国务院的机构。此后，中央机构编制委员会一般由国务院总理任主任，主管党务工作的中共中央政治局常委任副主任，以体现党中央和国务院的共同领导。

第2节
国务院系统的
组织结构体系及特征

国务院总理
副总理及国务委员

1954年版的《国务院组织法》只简单规定了国务院总理的设置，而在1982年版的《国务院组织法》中则明确规定了“国务院实行总理负责制。总理领导国务院的工作”，由此凸显出总理在国务院的核心地位。

国务院总理人选须由国家主席提名，全国人大通过之后再由国家主席根据全国人大的决定任命。全国人民代表大会有权罢免国务院总理。国家主席根据全国人民代表大会的决定免去国务院总理职务。国务院总理的任期与全国人大一致，每个任期均为五年，连续任职不得超过两届。到目前为止，新中国已经产生了一共7位、12届国务院总理。

国务院副总理和国务委员是国务院的重要组成人员，也是国务院常务会议的组成人员，协助总理工作，对总理负责。国务院副总理和国务委员的人选，由国务院总理提名，经全国人民代表大会投票决定后，由国家主席根据全国人大的决定任命。作为国务院组成人员，国务院副总理和国务委员每届任期五年·连续任职不得超过两届。国务委员的行政待遇与国务院副总理同级，但权位和排名都列在国务院副总理之后。总理出国访问期间，由负责常务工作的副总理代行总理职务。

虽然从程序上看，国务院总理由国家主席提名，副总理、国务委员由国务院总理提名，经全国人民代表大会投票通过，然后由国家主席统一任命，但实际上，中共中央在推荐总理、副总理和国务委员的候选人上具有绝对的主导权，这也是执政党政治领导的重要体现。自1954年开始，总理、副总理和国务委员都是中共党员。大部分时期，国务院总理都由排名第二或第三位的政治局常委担任，个别时期也曾经由排名第一位的政治局常委出任（如华国锋）；常务副总理一般是政治局常委，其他副总理都位列中共中央政治局委员行列；五名国务委员一般也是中共中央委员，在有的情况下，甚至由中共中央政治局委员出任；总理、副总理和国务委员都是国务院党组的成员。

国务院办公厅
办事机构及议事协调机构

国务院行政机构根据职能分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院议事协调机构以及由国务院组成部门管理的国家行政机构。自国务院建立以来，这些不同类型的机构在设置数量上也呈现出程度不同的变化。图5-1反映了历年国务院直属机构、办

事机构、直属事业单位和部委管理的国家局的数量变化。

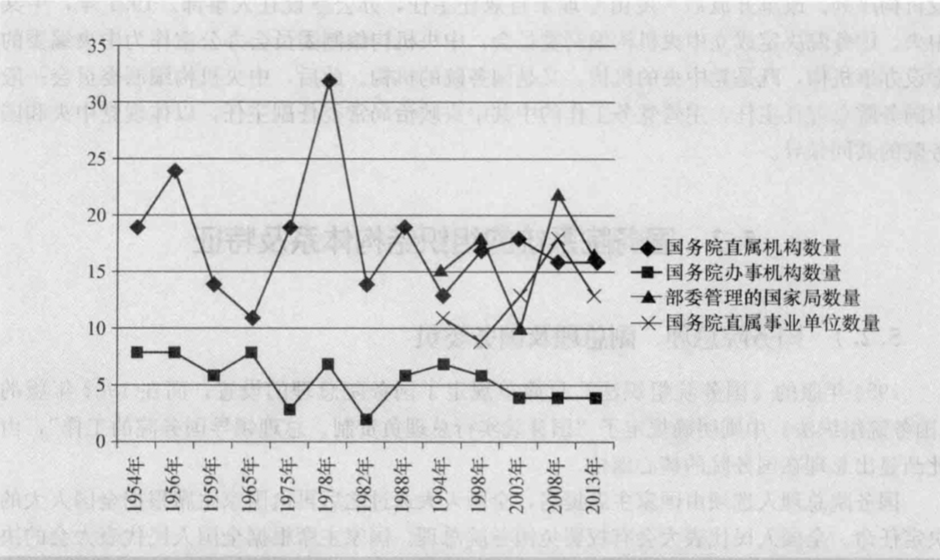


图 5—1 历年国务院直属机构、办事机构、直属事业单位和部委管理的国家局数量变化

资料来源：作者综合历年机构改革官方资料自绘。

(1)国务院办公厅。国务院办公厅，简称“国办”，是协助国务院领导同志处理国务院日常工作的机构。国办内设机构包括秘书一局、二局、三局、国务院应急管理办公室（国务院总值班室）、督查室、电子政务办公室、人事司、行政司、财务室等。设国务院秘书长1名、国务院副秘书长9名（含兼职）。国务院办公厅的主要职能包括：负责国务院会议的准备工作，协助国务院领导同志组织会议决定事项的实施；协助国务院领导同志组织起草或审核以国务院、国务院办公厅名义发布的公文；研究国务院各部门和各省、自治区、直辖市人民政府请示国务院的问题，提出审核意见，报国务院领导同志审批；等等。

(2)国务院办事机构。国务院办事机构为正部级的国务院部门，其职能是“协助国务院总理办理专门事项”，不具有独立的行政管理职能，也不具有行政主体资格。现阶段，国务院设有四个办事机构，即国务院侨务办公室、国务院港澳事务办公室、国务院法制办公室和国务院研究室。

(3)国务院议事协调机构。它主要承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务。国务院议事协调机构议定的事项，经国务院同意，由有关的行政机构按照各自的职责负责办理。在特殊或者紧急的情况下，经国务院同意，国务院议事协调机构可以规定临时性的行政管理措施。国务院议事协调机构根据工作需要，分为长期性议事协调机构和暂时性议事协调机构。前者的代表如国家国防动员委员会、国家科技教育领导小组、国务院反垄断委员会、全国老龄工作委员会等，而暂时性议事协调机构在工作任务完成后就会适时撤销，如全国防治非典型肺炎指挥部、国务院行政审批制度改革工作领导小组、国务院产品质量和食品安全领导小组等。国

务院议事协调机构的配置规格都是比较高的，一般由国务院分管领导担任负责人。

数量众多的议事协调机构的设置，是中国行政管理体制的一个比较独特的现象，也从不同程度上反映出国务院管理过程中存在的分工模糊、多头管理、协调成本高等弊端。近年来随着“大部制”改革的推进，国务院议事协调机构增长和反弹的趋势被控制住了。有效地整合现有的国务院议事协调机构，更好地打破部门之间的壁垒，加强部门间协调，降低交易成本，将是中国行政管理体制改革的重要目标。

国务院组成部门
及部委管理的国家局

国务院组成部门，相当于内阁组成单位，是在国务院统一领导下，负责领导和管理某一方面的行政事务、行使特定的国家行政权力的行政机构，其设置由全国人民代表大会或其常务委员会决定，其行政首长由国务院总理提名，国家主席根据全国人大或其常务委员会的决定任免，一般为国务院组成人员。从历史发展来看，国务院组成部门数量总体上处于下降趋势（见图5-2）。

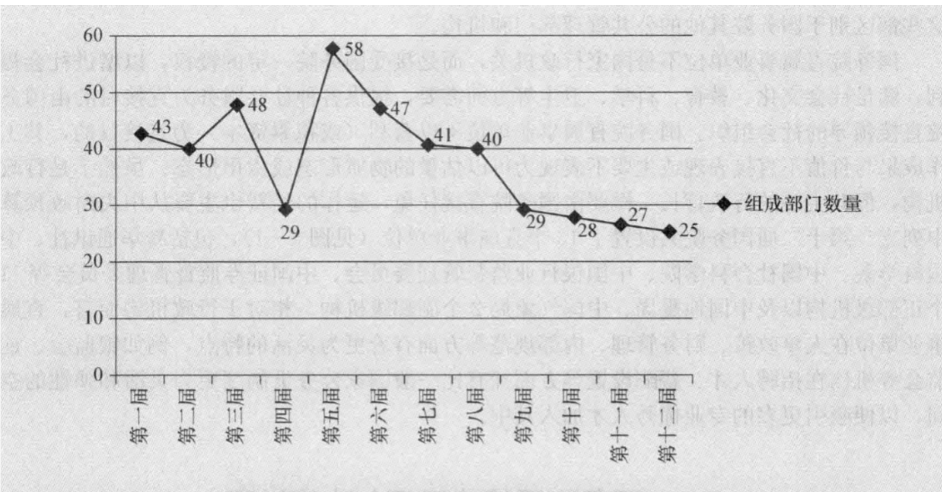


图 5—2 历届国务院组成部门数量变化（第 1～12 届）

资料来源：作者综合历年机构改革官方资料自绘。

国务院部委管理的国家局“主管特定业务，行使行政管理职能”，其行政首长一般由国务院任命，并兼任所在国务院组成部门的副职首长，在行政级别上一般为副部级。为了理顺部委与其管理的国家局之间的关系，1998年国务院发布了《关于部委管理的国家局与主管部委关系问题的通知》，对国务院、部委与国家局的关系做出了界定，指出“国家局是负责国家某方面工作的行政管理机关，具有相对的独立性”，“国家局原则上不直接向国务院请示工作”、“国务院下发的有关文件、电报直接发给国家

局，国务院召开的有关会议通知国家局参加”等。但在实际运行过程中，国务院组成部门与部委管理的国家局之间的行政关系仍然存在一些模糊和冲突地带，有待进一步细化界定。

直属机构
直属特设机构及直属事业单位

国务院直属机构“主管国务院的某项专门业务，具有独立的行政管理职能”，在功能履行上与部委管理的国家局有一定的相似性，但不同的是，国务院直属机构在行政管理关系上不归任何国务院组成部门，而归国务院直接管理，其独立性相对更强。国务院直属机构的主要行政首长由国务院直接任命，向国务院直接请示工作，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在权限内拟定部门规章、指示、命令。80年代以来，国务院直属机构的数量相对稳定，一般维持在13〜19个（见图5-1）。

在众多的国务院机构类别中，国务院直属特设机构是非常特殊的一类。到目前为止，只有国务院国有资产监督管理委员会为国务院的直属正部级特设机构。国资委的主要职能包括：依照《公司法》等法律和行政法规履行出资人职责，指导推进国有企业改革和重组；对所监管企业国有资产的保值增值进行监督，加强国有资产的管理工作；推进国有企业的现代企业制度建设，完善公司治理结构；推动国有经济结构和布局的战略性调整；等等。国资委依法履行出资人职责、专司国有资产监管、不承担公共管理职能的特殊定位，这些都区别于国务院其他的公共管理部门和机构。

国务院直属事业单位不是国家行政机关，而是接受国务院一定的授权，以增进社会福利，满足社会文化、教育、科学、卫生等方面需要，提供各种社会服务为直接目的由国务院直接领导的社会组织。国务院直属事业单位不以营利（或积累资本）为直接目的，其工作成果与价值不直接表现或主要不表现为可以估量的物质形态或货币形态。虽然不是行政机构，但其主要的行政首长一样要由国务院直接任免，运作的经费也主要从中央财政预算中列支。第十二届国务院共设置了13个直属事业单位（见图5-1），包括新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会等11个正部级机构以及中国地震局、中国气象局2个副部级机构。相对于行政机构而言，直属事业单位在人事政策、财务管理、内部规范等方面有着更为灵活的特点，例如银监会、证监会等机构在招聘人才、薪酬设置等方面拥有比一般国家公务员制度更为灵活和弹性的空间，以便吸引更多的专业优秀人才加入其中。

第3节
国务院系统
的运行与决策过程

总理负责制与分工制度

国务院实行首长负责制，总理是国家行政机关的最高首长，由总理全权领导国务院的工作。在民主讨论的基础上，国务院总理有权对国务院工作中的重大问题作出最后决定，同时对这些决定以及其所领导的全部工作负有全面责任。从具体的运行过程来看，总理负责制的行政权力和责任主要体现为五个方面。

(1)决策权。在宪法和法律赋予国务院的法定职权范围内，总理对国务院工作中的重大问题具有最后的决定权。国务院发布的决定、命令和行政法规，编制和执行的国民经济和社会发展计划，以及向全国人大及其常委会提出的议案，总理都有权进行最后的决定；这些政策文件也都必须由总理签署，才具有法律效力。副总理、国务委员协助总理工作，并与秘书长、各部部长、各委员会主任、审计长一起对总理负责。

(2)人事权。国务院总理有权向全国人大提名副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的任免人选，同时有权在全国人大闭会期间向全国人大常委会提名国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的任免人选。此外，国务院总理还可以通过国务院直接任免除国务院组成部门之外的各个机构的正副行政首长，以及各个部委机关的一些副职行政首长。

(3)概算权。《宪法》规定只有作为立法机关的全国人大才能审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告，但在预算方案的制定和安排的实际过程中，国务院总理能够在计划和安排国务院财政方面具有主导地位。《预算法》规定中央预算、决算草案由国务院编制，可以提出中央预算预备费动用方案，编制中央预算调整方案等。

(4)审计监督权。《宪法》规定国务院对各级行政机关及其工作人员是否履行法定职责进行监督，对其所属的各部委及地方各级行政机关的规范性文件进行监督。“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督

(5)担负全面责任。根据权责一致的原则，国务院总理在拥有以上权力的同时，对国务院的所有工作担负全面责任。一方面，国务院的工作整体由总理对全国人大及其常委会负责，必要时全国人大及其常委会可以对总理或国务院进行质询甚至罢免；另一方面，国务院总理对其主管的工作负全部责任。

与国务院总理权责设置相对应，国务院各部、委员会分别也实行部长、主任负责制，即各部长、各委员会主任领导本部门的工作，召集和主

持部务会议、委员会会议、委务会议，同时签署上报国务院和上级政府的重要报告与下达的命令、指示等。为了提高工作效率，避免国务院总理工作事务过于繁杂，国务院也实行分工制度。如：副总理协助总理工作，总理出国访问期间，由负责常务工作的副总理代行总理职务；国务委员受总理或国务院常务会议的委托，负责某些方面的工作或重大的专项任务，并且可以代表国务院进行外事活动；国务院秘书长在总理领导下负责处理国务院的日常工作；国务院部、委、行、署是国务院的职能机构，在国务院统一领导下，负责领导和管理某一方面的行政事务，行使特定的国家行政权力；审计长负责国家财政和财务收支活动的监督工作。

由于公共事务复杂性和系统性日趋增加，因而经常会出现部门机构之间的职权交叉或模糊现象。在这种情况下，一般会由国务院总理召开相关部委会议，协商达成共识，然后以国务院办公厅的名义发布具有针对性的分工细化意见，划定相关的职权归属和分工。例如，针对食品安全监管环节中的职责不清问题，2004年9月国务院颁布了《关于进一步加强食品安全工作的决定》，对食品安全监管中的种植养殖、生产加工、市场流通、餐饮消费等不同环节的监管权责归属进行了较为明确的规定。又如针对利用外资工作中相关职权划分不清的情况，2010年4月国务院出台了《关于进一步做好利用外资工作的若干意见》，对外资企业设立审批、跨国公司设立功能性机构、外资并购的反垄断调查等职权归属进行了划分。

需要指出的是，受到党政体制的结构性制约，经常可以看到作为执政党的中国共产党在国务院运行过程中的作用和影响。例如，虽然总理拥有很重要的人事提名和任免权，但在党管干部的体制下，副部级以上的人事任命实际上是由中共中央来建议和提名的。国务院许多部委在履行具体的职能时，也要接受中共中央相关机构和部门的领导或指导。

国务院会议制度

会议在中国政治过程中扮演着十分重要的角色，各类不同的会议不仅在设定政策议程、达成政策共识、制定政策方案过程中发挥着关键的功能，同时也是各类政治决策合法化的重要载体。

法定会议：

法定会议包括全体会议和常务会议。国务院全体会议，由国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、人民银行行长、审计长、秘书长等人员组成，由总理召集和主持，讨论决定国务院工作中的重大事项，部署国务院的重要工作，一般每半年召开一次，根据需要可安排有关部门、单位负责人列席会议。由于国务院全体会议的与会人数较多，因此开会的频率相对低一点。例如，第九届国务院（1998—2003年）召开了9次全体会议，第十届国务院（2003—2008年）召开了11次全体会议，第十一届国务院（2008—2013年）召开了8次全体会议。

从1998年以来举行的全体会议来看，国务院全体会议所涉及的内容和决定的事项主要包括以下几个方面：(1)执行新一届全国人大通过的关于国务院机构和职能调整的工作方案，通报国务院领导工作分工，宣布国务院

的机构设置，做好两届国务院之间的衔接工作。(2)新年开始的1月，国务院全体会议总结上一年度的工作，梳理存在的问题，提出下一年度国务院的工作目标和方向，形成《政府工作报告（征求意见稿）》，提请新一次全国人大会议审议。同时，每五年会有一次国务院全体会议专门讨论国民经济和社会发展的五年规划发展纲要，为提交新一次全国人大会议审议做好准备。(3)决定香港和澳门特别行政区特别行政长官的人事任免和辞职。(4)针对一些该届政府高度重视的临时性的全局性重大事项进行协商决策。例如，1998年6月召开的九届国务院二次全体会议，专门就新一届国务院机构改革、各个部门“三定”方案编制以及人员分流方案进行决策。2003年5月召开的十届国务院二次全体会议，特别就“非典”防治和经济发展工作进行协商决策。

国务院常务会议，由总理、副总理、国务委员、秘书长组成，由总理召集和主持，根据需要可安排有关部门、单位负责人列席会议，主要任务包括讨论决定国务院工作中的重要事项，讨论法律草案、审议行政法规草案，通报和讨论其他重要事项等，一般每周召开一次。与国务院全体会议相比，国务院常务会议的参会人数较少、级别较高、频次更密、效率更高，因此往往成为国务院运行过程中最重要的决策枢纽。

从历年数据来看，国务院常务会议一般每年召开30～40次。2003—2013年的11年间，国务院共召开常务会议434次，平均每年召开39・5次。最多的是2009年；一共召开了47次；最少的是2003年，只召开了33次。自2007年以后，国务院常务会议的召开次数有增加的趋势。

工作会议：

除了法定的和定期的全体会议与常务会议，国务院还经常召开工作会议。一般而言，国务院工作会议分为综合性工作会议和专题性工作会议两大类。综合性工作会议处理的议题跨越特定的部门职责，涉及诸多的相关领域。例如，国务院每年召开的廉政工作会议，一般由国务院总理主持，国务院的各位副总理和国务委员及相关部门行政首长参加，同时邀请中共中央纪律检查委员会书记参加。

专题性工作会议，顾名思义，议题相对单一，通常由国务院某一个或几个职能部门主导负责，或单独负责，例如全国金融工作会议、全国卫生工作会议、全国科技工作会议、全国安全生产工作会议等。工作会议基本上都在上一年度年末或每年年初召开，一般由直接担负该项职能工作的行政首长部署新一年度的工作安排，全国各省、市、自治区的相关职能部门负责人共同参会讨论。有一部分工作会议，国务院负责该项工作的主管副总理或国务委员也会参加。个别重大的工作会议，国务院总理会出席并提出具体的工作建议。例如，时任国务院总理温家宝先后参加了2007年全国质量工作会议和2010年的全国教育工作会议。

党政联动的会议机制：

党政联动的会议机制是处理具有全局性、战略性影响的重大事项的一种决策和执行工具，也是执政党对国家经济、社会发展战略与政策开展领导与统筹的实现机制。这一机制由两个核心环节构成：(1)党中央就一些重

大事项召开相关的工作会议，做出基本决策，为后续工作奠定原则和基调。此类工作会议可以分为以下几类：第一，具体领域的工作会议，如中央经济工作会议、政法工作会议、民族工作会议、农村工作会议等。一般和中共中央的工作职能以及工作重心（如经济建设）密切相关，但近年来也涉及一些国务院主管的具体领域工作（如水利工作会议）。第二，具体区域问题的工作会议，一般又被称为工作座谈会议，如中央西藏工作座谈会议、新疆工作座谈会议等，往往与民族、宗教问题相对突出的区域相对应。第三，综合议题的工作会议，如中央城镇化工作会议，涉及的往往是具有重大战略意义或前瞻性国家发展战略的议题。(2)在中央工作会议结束之后，由国务院相关会议予以具体的落实。以中央经济工作会议为例，1994年以来每年一度的中央经济工作会议是判断当前经济形势和定调第二年宏观经济政策最权威的风向标。参加会议的人员包括党中央、国务院、全国人大、全国政协的（党员）领导同志，各省、自治区、直辖市党委政府、中央和国家机关各部门、军队各大军区、各军兵种、各大单位、中央直属有关企业主要负责同志。国务院会在下一年度初期召开一系列具体的工作会议，落实中央经济工作会议所制定的政策、方针与规划，如全国财政工作会议、全国商务工作会议、全国金融工作会议等。

党政体制下
国务院运行“五位一体”的特征分析

从以上的描述中不难发现，党政体制宏观结构对于中央人民政府的影响。这种影响不但体现在静态的机构组织设置方面，也体现在动态的运作过程之中。具体而言，党政体制下的中央人民政府是一个包括政治领导、功能协调、人事管理、内部控制以及外部监督“五位一体”的综合体系（见图5-3）。

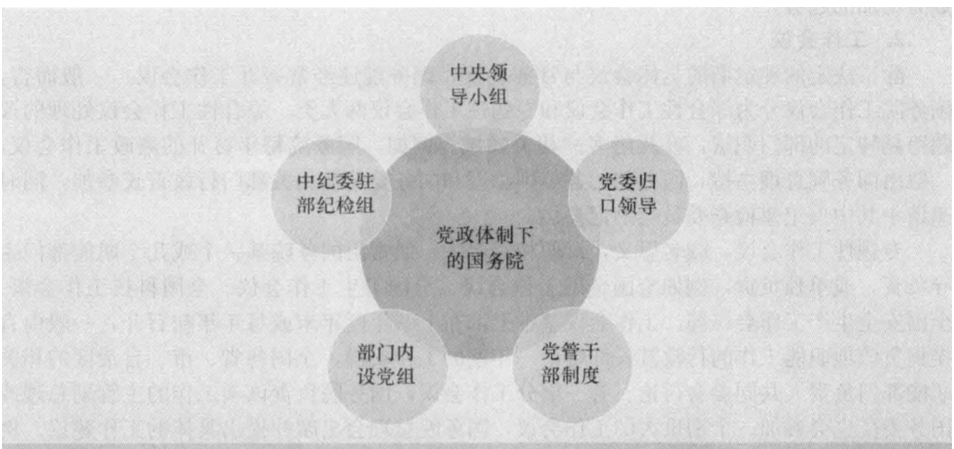


图 5—3　党政体制下国务院运行的“五位一体”

政治领导：中央领导小组：

在中国的政府机构运行中，党中央设置的领导小组具有十分重要的地位。中央领导小组系统设置于1958年，其管辖范围几乎覆盖政府所有的工作面。现在的中央领导小组可分为组织人事类（如中央人才工作协调小组）、宣传文化类（如中央宣传思想工作领导小组及中央对外宣传小组）、政治法律类（如中央政法委的前身中央政法领导小组）、财政经济类（如中央财经领导小组）、外事统战类（如中央对台工作领导小组）、党建党务类（如中央党的建设工作领导小组）六大类。各类中央领导小组一般由分管该项工作的中共中央政治局、国务院领导成员和部分具体事项管理机构负责人组成，有的还设有办事机构或常设机构，在运行过程中具有任务导向、间歇运行、双层结构、隐匿化与制度化等特征。

许多研究将这些小组视为比较单一的议事协调机构，但从党政关系角度分析，这些小组除了议事协调功能之外，更重要的是政治领导功能，主要表现为：(1)参与重大决策。许多领导小组自成立开始就被赋予了参与制定重大决策的职责，参与了自身所在业务领域内所有关键政策的制定工作。(2)完成重要事项。通过设置专门的“小组”来完成重要的工作事项，已经成为中国政府比较惯用的一种治理方式，例如中央司法体制改革领导小组、中央文化体制改革领导小组等，或者为一些更为具体的专门性任务而设置，如中央治理商业贿赂领导小组等。这些事项的开展大部分时候国务院的行政部门也都要参与其中。(3)开展重点活动。通过设置特定的领导小组，统一和有序组织体制内的各种因素，开展重点活动。例如，中央创先争优活动领导小组、中央党的群众路线教育实践活动领导小组等。

功能协调：党委归口领导：

“口”是中国特有的政治名词，主要是指政府工作的某些特定领域，与“条块关系”中的“条”有些类似，但在涵盖范围上比“条”要大。党委归口领导机制是中国共产党在新中国成立初期建立的，由党的组织与政府组织串联合并而成。通过党委的垂直管理与横向管理将全国的政府机构及党的组织整合成为一个强有力的国家机器。从结构角度观之，党政体制包含六个专门的“口”，分别为组织人事口、宣传文化口、政治法律口、外事口、军事口以及财政经济口。这些“口”通常还包括若干个小口，如相关的委、办、局等。通过党管干部以及科层等级制，确保这些“口”能够高效运转，达成党对于社会公共事务的管理协调与有效领导。从实际的运行过程来看，党委归口领导与领导小组密不可分，后者实际上协调着党委和行政部门的运行。

党委归口管理机制的基本目的，是在强调专业化分工的官僚体制下，始终保持党委组织对具体行政工作的指导与协调。新中国成立初期，由于在部门设置上受到苏联计划经济传统的影响，建立了许多具体的专业化行业管理部门。专业化行政管理部门的设置虽然有利于推动具体领域的工作，强化了具体行政部门的权力，但是却增加了行政协调和制约监督工作的难度。党委归口领导机制既可以通过“口”的基本单位对相近的行业管理部门进行功能协调，又体现了党对具体行政工作的直接指导和监督，可谓一举两得。

人事管理：党管干部制度：

党管干部是党政体制的一个核心特征，也是一种功能必需。通过党管干部，实现了对行政官僚机器主要官员的人事控制，加强了中国共产党对各种非党组织的政治控制，保障了中国共产党的执政地位。这一制度要求凡属关系全局、关系长远的干部人事工作的路线、方针、政策，必须由中共中央统一制定；干部人事制度改革的总体方案和重大改革措施的出台，必须由中共中央决定或批准；地方和部门党的组织在贯彻执行中，根据本地区、本部门的实际所制定的一些具体政策规定和改革措施，必须与中央的干部路线、方针、政策相一致。干部的管理、决定任免或推荐、提名，必须由各级党委（党组）按照干部管理权限负责。

改革开放以来，在坚持党管干部基本原则的前提下，中共适度引入了现代人力资源管理的理念与方法，对传统的干部管理方法进行了一些探索和改革。例如：在干部管理权限方面，实行下管一级；在干部分类方面，将“国家干部”分为党政干部、企业领导人员、事业单位领导人员三大类，探索各自特色的管理方式；在管理方法方面，探索了公开、平等、竞争、择优的推荐、考核、决定、选举等多层次、多角度的做法等，大大提升了党管干部制度在市场经济条件下的政治生命力和适应力，也获得了更大的政治弹性空间。

内部控制：部门内设党组：

前面的内容已经讨论了中共在政府机构内设置党组的情况。这种做法的目的是加强党对该部门的领导，保障执政党对国务院具体行政部门的政治领导、组织领导和思想领导，也是党政体制下政党领导国家和官僚队伍的重要实现途径。党组的任务主要是负责贯彻执行党的路线、方针、政策；讨论和决定本单位的重大问题；做好干部管理工作；团结非党干部群众，完成党和国家交给的任务；指导机关和直属单位党组织工作。一般而言，国务院相关部委机构的党组书记都由该部门的行政首长兼任，以便保持部委机构内党政关系的协调一致。如果遇到行政首长不是中共党员的时候，则会安排其他人来担任党组书记一职，以实现党组对行政部门的工作指导。近年来，也出现了因某个部门的行政首长即将调任，需要安排新的行政首长进入，为了工作过渡的需要，将行政首长候选人安排为党组书记的情况。党组可以通过召开党组会议、参与部门日常工作以及向中共中央汇报等多种方式来实现对政府机构的内部控制和驾驭。

外部监督：中纪委驻部纪检组：

由于手中拥有强大的行政自由裁量权，即便有了上述政治领导、功能协调、人事管理和内部控制四大机制，官僚机构仍然还有自利和滥用权力的可能性。特别是推行市场经济改革以后，行政系统的腐败现象屡见不鲜。由于缺乏专门的纪检监察机构，以及行政首长兼任党组书记，对行政首长的监督和制约往往流于形式。在这种背景下，1991年中纪委决定在包括国务院各部门在内的中央和国家机关工作部门派驻中纪委纪检组，其职能为“检查所在部门及所属系统的党组织和党员领导干部执行党的路线、方针、政策和决议的情况”、“检查所在部门党员领导干部违犯党纪的案件

以及所属系统重要的违纪案件”和“协助所在部门党组（党委）管好党风，加强廉政建设，纠正行业不正之风”等，由此中纪委驻部纪检组机制得以正式确立。

中纪委派驻纪检组、各部门党组纪检组，也称为相关单位的纪委。2004年之前，派驻机构由中纪委监察部和驻在部门双重领导，2004年改为中纪委监察部对36家双派驻机构实行统一管理。经历两次国务院机构改革，目前中纪委监察部共对52家中央和国家机关设置了派驻机构。2014年12月12日，由中纪委在国务院办公厅等中央和国家机关新设7家派驻机构。派驻纪检组设组长（中央国家机关各部委为副部长级，国务院直属局为正司局长级）1人，其人选由所在部门党组（党委）或由中纪委所在部门党组（党委）提出，经中纪委考察同意后，由所在部门党组（党委）报中央任免。中纪委派驻纪检组必须认真贯彻执行中纪委和所在部门党组（党委）的指示、决议和规定，同时及时完成中纪委和所在部门党组（党委）交办的各项工作任务，重要问题可直接向中纪委常委请示、报告。由此可见，中纪委派驻纪检组是中纪委在国务院具体各个部门设置的重要纪律监察部门，通过参与部门党组的方式来对行政部门党员纪律表现问题进行监督。近年来，特别是进入21世纪以后，国务院一些行政部门被查出存在重大违纪腐败案件（如国家发改委、国土资源部、国家食品药品监督管理局、国家统计局等），这些都与中纪委派驻纪检组的作用分不开。

第4节 党政体制下的现代行政国家建设

自1949年新中国成立以来，作为执政党的中国共产党就一直致力于在党政体制的框架内建设一个理性化的现代官僚制体系。改革开放以前，由于官僚体系的发展在一定程度上导致了去政治化、形式主义以及脱离群众等问题，引发了政治领袖通过发动群众运动的方式来打破官僚体系。这种策略的破坏作用远远高于其建设功能，致使官僚机构处于瓦解和瘫痪状态，反过来又削弱了执政党的执政基础。改革开放以来，执政党通过国务院机构改革、建立现代公务员制度、确立依法行政原则、构建服务型政府、开展行政监督和反腐败等多方面改革举措，试图恢复和重建一套兼顾政治性与专业性的现代官僚体系。党的十八届三中全会公报提出："全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，这是中国共产党历史上首次将国家治理体系与治理能力现代化上升为国家层面的总体战略。从改革和创新的角度看，党政体制下的现代行政国家至少应当包括以下基本内涵：

第一，规范、合理，且制度化水平高的党政关系。一方面，执政党对政府的政治领导、组织领导和思想领导有宪政制度的保障，同时执政党的领导功能体现于重大政治问题的决策，执政党不直接干预政府的日常行政运作，鼓励行政机关运用专业力量解决专业的行政管理问题；另一方面，政府在重大问题和决策方面自觉接受执政党的领导，同时维持相对的行政独立性，执政党与政府的职能分工科学、合理，具有制度性的保障。

第二，专业、高效、廉洁的现代公务员官僚体系。无论实行哪一种政治体制，现代社会都需要一个专业化的、服务导向的、高效和廉洁的官僚体系，包括：公务员队伍的构成以专业化人才为主，善于应对各种复杂的公共事务难题；政府的决策和行政行为要基于较为严格的成本一收益分析；施政过程和结果有严格、科学的评估过程；政府的行政运作成本较低；公务员的廉政行为具有坚实的制度保障，其自由裁量和寻租行为受到严格控制；等等。

第三，执政党的政治文化与官僚体系的行政文化相互影响和重塑，形成基本互信。在党政体制下，执政党的政治文化深深影响官僚体系的运行过程和价值，甚至嵌入行政文化之中。为了适应急速的社会变化，现代官僚体系必须具有较强的开放性和学习能力。行政文化的变化也会反过来影响和重塑执政党的政治文化。在这一过程中，执政党与官僚体系应当形成相互信任的基本文化心态。

第四，法律成为联结执政党与政府官僚体系的桥梁和纽带，同时党政关系的协调机制运转有效。无论何种理想的制度设计，在实际的运行过程中都会出现需要临时联结和协调的机制。在党政体制下的现代行政国家

中，协调党政关系的关键纽带和桥梁应当是法律。一方面，执政党对政府官僚体系的领导必须以法律为依据；另一方面，政府的行政自主权不能超越法律而架空执政党的领导。因此，党政体制下执政党的规范体系与国家的法律体系也必须协调起来。

如何处理执政党的政治领导与行政官僚相对独立性之间的关系，是党政体制下建设现代行政国家必须解决的问题。一方面要避免以党代政、党政不分的弊端，另一方面也要防止行政脱离政治、技术官僚占据统治地位现象的发生。这一建构过程将是一个充满政治智慧与行政技巧的历史进程。

本章小结

本章分别从历史、结构、过程三个方面对党政体制下的国务院体系进行了描述和分析。首先梳理了不同时期国务院体系的发展脉络及其特征；其次从静态的组织结构角度介绍了国务院总理、国务院副总理、国务委员、国务院办公厅、国务院办事机构、国务院议事协调机构、国务院组成部门及部委管理的国家局等不同机构的设置与特点；最后从动态的决策运行维度，结合总理负责制与分工制度以及会议制度对国务院的决策过程进行了描述，并总结出党政体制下国务院运行“五位一体”的特征，并讨论了党政体制下建设理性化现代行政国家所面临的问题。

第6章
政法系统

本章讨论涉及的主要问题是：在我国的政治体制分析中，为何“政法系统”而非一般教科书采用的“司法机关”成为关键词？政法系统的基本组织框架及其运作是怎样的？改革开放以来政法系统的创新与发展，以及由此带来的政法系统内外的权力关系变化有哪些？这些变化又怎样影响了我国的改革进程？经由这些讨论，我们试图回应的核心问题是，党的一元化领导体制与政法系统创新与变革之间的关系。

本章第1节将讨论政法系统的基本概念、构成要素，并对政法系统的历史发展做一个梳理；第2节将介绍政法系统中各机关的组织结构、基本职能与运作规则；第3节则探讨改革开放以来，党管政法原则的组织体现，并探讨司法改革与政法系统发展变迁的关系。

第1节
政法系统的
组织构成与历史发展

政法系统
的概念、原则与组织

政法系统：

政法系统又称“政法口”。在党政体制的诸系统中，政法是仅次于军队的掌握国家强制力的系统。早期的“政法口”包括“公检法司民”，即公安、检察、法院、司法行政和民政五个部门，而现在政法事务与民政事务已分开。政法系统是指在党的领导下行使审判权、检察权、侦查权和执行权的国家机关，具体包括法院、检察院、公安、国家安全与司法行政机关，即“公检法司安”。中央政法委员会以及地方各级政法委是党领导政法工作的职能部门，负责指导并协调各政法机关工作。1990年，中央政法委与中央综合治理办公室合署办公，政法系统有时又称“政法综治系统”。

政法与司法：

“政法”与“司法”是两个既相互联系又有重要区别的概念。

“政法”一词是新中国成立后由中国共产党所创。1949年解放北平后，中共中央法律委员会改北平朝阳学院为“中国政法大学”，弃用清末来自日本的“法政”一词，盖因“在毛泽东思想体系中，法律只是施政的工具”。“政法”概念一般不见于正式法律文本，而是出现在党的文件中。董必武曾将“政法主义”归纳为“人民司法”，用以指代“人民民主制度与革命法制”。在这套话语体系中，政法工作带有鲜明的阶级性和工具性，政法机关作为掌握“生杀予夺”大权的“刀把子”，要巩固人民民主专政，为党的核心工作服务。在实践中，各政法机关的工作人员统称“政法干部”，属“政法编制，“政法队伍建设”是政法综治系统的三大建设任务之一。

“司法”概念同样鲜见于早期的法律文本：从1954年《宪法》到1982年《宪法》都未使用“司法”概念，人民法院是“审判机关”，行使“审判权”；人民检察院是“检察机关”，行使检察权。据考证，指代法院、检察院的“司法”概念最早出现在党的十五大报告中。报告提出，“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”。随后通过的全国人大决议也将推动司法改革的任务分别赋予了法院、检察院。据此，我国的司法机关是指行使审判权的法院与行使检察权的检察院。司法改革主要是指对法院、检察院这两个司法机关的改革。这在随后一系列党的文件中都得到了印证，党的十八届三中全会决定的文本通篇未提及“政法”概念，而是提出要“确保依法独立公正行使审判权检察权。改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”。

政法与司法并非简单的包含关系，两种逻辑之间存在一定的张力。政法逻辑具有强烈的阶级性与工具性，是一种怀抱解放使命、重视实质争议

的独特的司法传统，强调党的组织保障与群众路线的工作方法。而司法逻辑，特别是早期由最高人民法院主推的司法改革则受到一定的西方理念影响，强调程序争议、罪刑法定、无罪推定等，具有阶级性、工具性的政法逻辑与限权法治意义上的司法逻辑是中国司法改革中的两个基本变量，影响着政法系统改革的方向与进程。2014年召开的党的十八届四中全会首次以法治为专题，并明确提出了全面推进依法治国的总目标，也同时强调政法委必须长期坚持。这说明在党政体制下，党管政法的基本原则不会改变，政法与司法的逻辑仍将共同影响未来的司法体制改革和法治中国建设。

党管政法：

在我国的党政体制下，政法系统的基本原则是党管政法。在不同的历史时期，这一基本原则不变，但具体的方式与组织抓手却有所不同。在组织方面，党管政法是通过三重结构进行的：党委、政法委和党组。革命年间与新中国成立初期，党委曾经直接决案。以1979年中共中央第64号文件为标志，党管政法从党委直接审批案件过渡到在大政方针上领导政法。党委依然主管政法系统的人、财、物，同时，政法委作为党领导政法工作的职能部门，其机构与职权持续强化。此外，为了确保并加强党对各政法机关的领导，各机关内部设党组，作为各机关的领导核心。2015年1月，中共中央政治局常委会听取了来自包括最高人民法院、最高人民检察院在内的五个国家机关党组的工作汇报，并强调党组是党对非党组织领导的重要组织形式和制度保证，常委会听取五机关党组工作汇报，是保证党中央集中统一领导的重要制度安排。这似乎意味着党管政法要强化党组这一渠道。这是有待观察的新动向（具体可参见6·3节的详细探讨）。

政法系统的功能：

如前所述，政法工作具有鲜明的工具性，其核心任务是为党的中心工作保驾护航。因此，在党和国家建设的不同阶段，政法系统的主要功能也经历了从革命到建设（维稳）的转换。党的十一届三中全会之后，全党工作的重心转移到现代化建设上来。政法工作的根本任务是为经济建设服务，“维护经济建设顺利进行……打击犯罪从重从快，做好综合治理”。1991年中央政法委恢复建制后，“维护社会稳定”成为政法机关的主要任务，发展出了一个自上而下无所不包的大维稳体制。党的十八大以来，政法系统的主要任务又有了细微调整。2014年，政法工作会议“升格”为中央政法工作会议，习近平总书记在讲话中对政法工作提出了新的要求：维护社会大局稳定是政法工作的基本任务，促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求，保障人民安居乐业是政法工作的根本目标，促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求。这是一个重大的变化。

政法系统的组织及其特点：

与党领导下的其他“系统”相比，政法系统具有几个特点，而这也决定了政法系统内部组织结构的复杂性。

首先，政法系统包括法院、检察院、公安、司法、国家安全等国家强力机关，是党政体制的“刀把子”。

其次，政法系统结构复杂。其一，政法各机关的地位、规格不一。法院和检察院在宪法框架内是与国务院或地方政府并立的国家机关，由人大选举并对人大负责，而公安、国安、司法部则是政府序列的职能部门。当然，由于政法委书记曾经长期由公安机关负责人担任，在实践中“公安独大”现象一度非常普遍。其二，各政法机关领导体制有所不同，公检法司是双重领导部门，一方面受当地党委（或政府）的领导，另一方面受上级机关的领导或监督；国家安全部门则实行“条块结合，以条为主”的体制。党的十八大以来实行的司法机关人财物省内统管改革，目前正在试点阶段，这意味着法院、检察院的领导体制将有别于一般的双重领导，更多带有省内直管的性质。其三，各机关的“条条”关系也同样存在差异。根据《宪法》第127条和第132条的规定，法院的上下级是监督与被监督的关系，检察院的上下级是领导与被领导的关系。因此，在法院改革中始终强调规范上下级法院正常的审级关系，去除上下级关系中的行政化；在检察院改革中则坚持“检察一体化”原则，从而在检察系统中长期存在倒三角的发展态势：基层检察院趋弱而上级检察院较强。政法系统内部的复杂性也决定了对政法系统的指导与协调的路径多样化，且难度远超其他系统。单纯的指导协调可能难以奏效（见图6-1）。

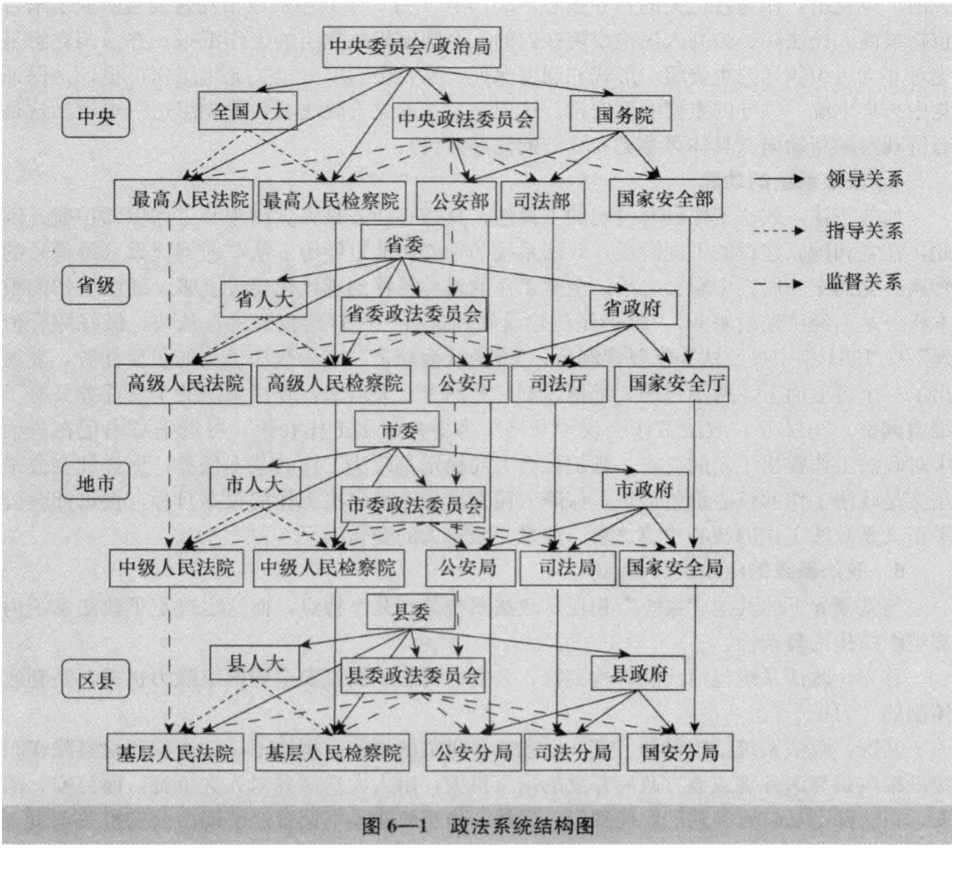


图 6—1　政法系统结构图

最后，政法系统内部存在着超过一般意义的碎片化。各政法机关之间权力分散，但又相互制约、相互监督，这种权力的分散已经不是普通的劳动分工，经常发展为相互制衡的零和博弈状态。在改革进程中，各政法机关之间的职责分工往往是部门扩权的基础，而权力之间的互动与博弈又要求政法系统内部存在有效的协调机制，由于前述政法系统构成的复杂性，党成为协调政法系统的唯一可能。政法系统的碎片化强化了党管政法的基本原则。本章的第3节将特别考察政法机关之间的权力分散制约的状态。毛泽东在1953年总结的“大权独揽，小权分散”原则在政法系统中得到充分体现。党的领导与部门扩权是政法系统演变的基本逻辑。

政法系统的历史发展

中国政法系统的发展始终处于一定的变动与调整中，各政法机关如何设置，确立怎样的领导体制，政法机关是应该“分”还是应该“合”，都经过了一再的摸索。大致而言，可以“文化大革命”为线将政法系统的发展划分为三个阶段：初创与调整期（1949—1957年）、破坏期（1957—1976年），以及改革开放以来的重建与制度化时期（1976年至今）。本小节的描述主要围绕两个主题进行：一是政法机关的建设；二是党管政法原则的组织体现。司法改革的具体措施将主要在后两节中探讨。

政法系统的初创与调整期（**1949—1957**年）：

早在土地革命战争时期，人民司法制度已经初步成形。20世纪30年代初的江西苏区时期，在中央工农民主政府内设临时最高法庭（后改称最高法院）、司法人民委员部和国家政治保卫局，实行审检合署制。这一体制为陕甘宁边区沿袭并发展。新中国成立前华北人民政府则采用了审检分立制，在新中国成立后这一制度被移植到政务院系统中。在中央与大行政区级别实行审判、检察、侦查、司法行政的分立制，人民法院与人民检察署均是同级人民政府的组成部分。政务院下设“政治法律委员会”，负责指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作。根据中央的安排与委托，该委员会同时指导与联系最高人民法院、最高人民检察署和政务院人民检察委员会。1952—1953年，在全国范围内进行了司法改革运动，废除国民党“六法全书”，清理旧法思想与旧法人员。

1954年9月，一届全国人大一次会议通过并颁布了新中国第一部宪法，同时还颁布了《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》，标志着人民司法制度的初步确立。人民法院院长与人民检察院检察长由本级人大选举产生，两院对本级人大负责并报告工作。人民法院与人民检察院分为四级。此外，1954年《宪法》还规定了审判独立与检察独立原则、公开审理、两审终审、审判监督等基本工作制度。

1954年《宪法》后，政法委机构结束工作，地方各级政法委同时取消。在国务院系统内创建国务院第一办公室，即政法办公室，负责领导内务部、公安部、司法部和监察部，但此时国务院一办并不负责协调最高法院与最高检察院。1954年秋，中共中央书记处成立第一办公室，主管政法。这通常被视为政法委组织史上的第一次起落。

这一时期是国家政权的初创期，在政法机关设立方面有两个特点。一是新中国成立后扬弃了革命期间合并司法机关的特点，如江西苏区、陕甘宁边区的审检合署制，进一步发展了华北人民政府的审检分立制，确立了公检法司分立的体制。这既有从华北到全国的发展路径的考虑，也有出于对苏联克格勃的警察制度乃至革命期间肃反扩大化经验的反思。二是政法委员会制度的萌芽。政务院下设的政法委员会虽然在设置路径、具体职能上略有不同，但仍是中央层面指导并联系各政法机关的协调机构，从这个角度来讲，此时的政治法律委员会的确是政法委的前身。1954年《宪法》后取消政法委，转向以国务院一办或中央书记处一办的形式协调各政法机关，是政法委组织史的第一次起落。

政法系统的破坏期（**1957—1976**年）：

自1957年下半年起，受反右斗争的影响，“五四宪法”所确立的司法制度受到冲击。1957年，最高人民法院与司法部在党组报告中提出，地方的政法部门必须接受党委的领导和监督，党委有权过问一切案件，凡是党委规定的审批范围的案件应在审理后宣判前交党委审批。这种“党委至上”的原则出于“精简机构”的需要，迅速形成了政法系统的合并趋势。一些地方把公安、检察院、法院三机关合并为公安政法部，人民调解委员会和治保委员会合并为治安调处委员会，公证和律师制度取消。1959年以“已无单独设立之必要”为由撤销了司法部和各省、自治区、直辖市的司法厅（局），回到审判与司法行政的“合一制”。同时撤销的还有国务院法制局及各部的法律室。I960年11月，中央决定公安部、最高人民法院、最高人民检察院合署办公，由公安部党组统率。1962年后对极左错误稍有纠正，审判和检察等工作逐渐恢复，人民调解和公证制度也略有恢复，但纠正力度相当微弱。

“文化大革命”期间，司法制度遭到了严重破坏。从1968年开始，公、检、法被“砸烂”，1969年正式撤销了各级检察机关，人民法院实行了军事管制，实际上是“军代表”说了算。1975年，宪法规定由公安机关行使检察机关的职权，从法律上完全取消了人民检察制度。1967年后，各市、县、大队、公社都设立了“群众专政指挥部”，其成为“革委会”领导下的实际的司法机关，制造了大量的冤假错案。

值得一提的是，在此期间政法委建制也同样经历了起落:1956年7月，中共中央法律委员会成立，书记处一办撤销；1958年，中共中央成立政法领导小组，直接隶属中央政治局与中央书记处，向它们直接报告，但该领导小组在“文化大革命”期间名存实亡。这是政法委组织史的第二次起落。

“文化大革命”期间国家机器陷入瘫痪，政法机关从合署办公到最终被砸烂，受到了极大的冲击。“文化大革命”后，中央领导层对“文化大革命”经历的反思，最终促成了“告别革命”的基本论断，以经济建设为党的中心任务，政法系统的功能从继续革命、全面专政，转向了为经济建设保驾护航。同时，这一时期内政法机关合署办公也是党中央吸取的重大教训，政法机关的“分”一一“职责分立并相互配合、相互制约”的基本关系在后期上升为宪法原则。

政法系统的重建与制度化时期（**1976**年至今）：

1976年粉碎“四人帮”以后，司法制度开始逐步恢复。1978年12月，党的十一届三中全会明确提出，为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。这标志着人民司法制度进入新的发展时期，各项司法制度得到迅速恢复和全面发展。

1978年，五届全国人大一次会议通过了新的《中华人民共和国宪法》，恢复了人民检察院的设置，但法院和检察院独立行使职权的原则没有得到恢复。1979年7月，五届人大二次会议通过了《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》。1982年，五届人大五次会议通过了新的《中华人民共和国宪法》，重新确立了人民司法制度的基本内容。1978年《宪法》恢复了四级普通法院、检察院系统和专门法院、检察院系统。1982《宪法》规定了审判权与检察权的独立行使职权，人民法院、人民检察院、公安机关办理刑事案件，应当“分工负责，互相配合，互相制约”。

自20世纪80年代开始，人民法院开始了以强化庭审功能、扩大审判公开、加强律师辩护、建设职业化法官和检察官队伍等为重点内容的审判方式改革和司法职业化改革。1995年，党的十五大报告提出要推进司法改革。最高人民法院自1999年起连续发布了四个五年改革纲要，最高人民检察院也在2000年和2005年跟进，发布了检察改革实施意见。2003年起，中央政法委启动了统一规划部署和组织实施的司法改革，中国司法改革走向整体统筹、有序推进的阶段。2013年，党的十八届三中全会决定明确做出『推进法治中国建设的决定，增强了民众对深化司法改革、挑战司法行政化与地方化的预期。

同时，在政法委的组织发展方面，从改革初期到80年代后期是政法委的曲折发展时期。1978年，中共中央成立中央政法小组，协助中央处理最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部四个部门的一些政策方针问题。1980年，小组改制为中央政法委员会，主要负责联系并指导政法各部门的工作。到1981年，全国各省、市、自治区党委都相继成立了政法委，任命专职政法委书记。到1982年，政法委员会建制延伸到县一级。1987年，党的十三大决定对我国的政治体制进行全面改革，其核心是改革党政关系，实现党政分开。为此，1988年，中共中央撤销中央政法委员会，另行设立中央政法领导小组，组织与职能大为削弱。1990年3月，中共中央决定恢复中央政法委员会，撤销原中央政法领导小组，恢复原有的建制与功能。中央政法委员会同时与中央综合治理办公室合署办公，组织机构从县一级延伸到了乡镇一级，编制也相应扩大。自此，从中央到乡镇，政法委的建制与功能得到全面加强。

在这一时期，主张形式理性的司法概念一度成为司法改革的主流。然而人们在谈及司法改革时鲜少讨论政法传统，政法传统始终或明或暗地体现在司法改革的场景中。政法委系统几经调整，最终牢牢地把握了整体性指导司法改革的大权。

纵观不同时期中国政法系统的发展，政法机关的“分”与“合”始终是初

期建制的主线：“文化大革命”中政法机关的“合”是深刻的历史教训，因此在1982年，公检法在刑事司法方面“分工负责，互相配合，互相制约”的关系上升为宪法原则；1990年以来基本稳固了政法委员会的常设性、协调性机构的地位。

第2节
政法机关的
组织结构体系与实际运作

本节介绍各政法机关的组织结构、基本职能与运作规则等。由于资料与篇幅的限制，本节着重介绍政法委员会、人民法院、人民检察院和公安机关。

政法委员会

政法委的组织结构：

自1990年恢复建制以来，政法委的职能总体上呈扩张之势，内部组织结构也随之进一步复杂化。1980年发布的《关于成立中央政法委员会的通知》规定政法委承担五项职能，包括研究处理全国政法工作的重大问题、协助中央处理各地有关政法报告的请示、协调政法各部门的工作、调查研究贯彻执行党和国家政策方针与法律法令的情况、调查研究政法队伍的组织情况和思想情况、办理中共中央交办的其他工作等。1994年政法委的职权扩大到七项，在中办的通知中，政法委职能进一步明确与深化，包括研究和讨论有争议的重大疑难案件，组织推动社会治安综合治理工作，研究、指导政法队伍建设和政法各部门领导班子建设。这些职能在1995年中办28号文件中细化为十条职责，该文件明确规定政法委是“党领导政法工作的职能部门”，在职能方面增加了一些内容，如“组织、协调、指导维护社会稳定的工作”、“协助纪检、监察部门查处政法部门领导干部违法犯罪案件”、“指导下级政法委的工作”。

政法委的职能扩张也伴随着组织机构的细化与编制的增长。1990年中央政法委与中央综合治理办法室合署办公，之后在内部成立了一系列的议事协调领导小组，例如中央维护稳定工作领导小组、中央防范和处理邪教问题领导小组(610办公室)、全国打黑除恶专项斗争协调小组、中央司法体制改革领导小组、依法治省(市县)领导小组等。合署办公使得政法委原有的一些务虚职能得以务实强化。

在组织机构方面，地方政法委之间的差异较大，而且并无系统的公开资料可供参考。据目前零星见到的材料，地方政法委的设置具有很强的随意性。某基层政法委有书记1人、副书记4人，1998年之前只有办公室，各项工作都是分工到个人；1998年后，设置了秘书科、综合治理科、案件督查社会协调科、综治委办公室。“严打期间”还曾经设置严打办公室。机构设置还没有完全固定下来，随时可能根据编制的需要进行调整和裁撤。由于缺乏明示的法律或程序依据，地方政法委的活动主要由政法委书记决定，其职能与权威也与政法委书记个人的资历、地位等相关。

政法委的基本工作制度：

政法委作为党领导政法工作的职能部门，其具体运作受到多个因素影

响，在不同的层级与地方存在巨大的差异。根据现有材料，大致可以归纳为执法监督制度、党内联席会议制度、协管干部制度，各项制度之间也有一定的交叉。

(1)执法监督制度。

如前所述，政法委的功能在1980年、1994年、1995年相关文件中被描述为协调、督促、监督等，执法监督功能是在这些表述的基础上整合而成的，并由1998年中央政法委颁发的《关于加强党委政法委员会执法监督工作的意见》系统表达。执法监督的原则是在执法活动中加强党对政法工作的领导，把握正确的政治方向。执法监督的范围包括：第一，检查监督政法各部门执行国家法律、法规和党的路线、方针、政策的情况；第二，督办在国内外或本区域内有重大影响的案件和群众反映强烈的案件，必要时组织有关部门共同研究，协调行动，依法办理；第三，协助党委及其组织部门考察、管理政法部门领导干部时，把是否严格执法作为其称职与否的重要依据；第四，总结推广先进经验，指导政法部门建立健全制度，堵塞漏洞，预防和减少司法腐败现象，协助党的纪检监察部门查处政法部门领导干部违法、违纪问题；第五，指导下级党委政法委的执法监督工作，办理上级政法委或同级党委交办的有关执法监督的其他工作。

执法监督可以看作对政法委职能的更为具体的表述，从中也可以推演出其他相关的制度，如协管干部制度等。在具体工作方式上，执法监督既可以是个案的监督调查，也可以是专项检查。由于文件规定“各级政法部门应当认真落实党委政法委执法监督意见，对无正当理由拒不落实的，应当追究有关人员的责任”，在个别地方，政法委将这一规定理解为确立了政法委对公检法司机关的绝对权威。但在具体实践中，政法委对公检法司机关的权威仍有赖于各地党委政法委具体配置等因素。

(2)党内联席会议制度。

在一定程度上，党内联席会议制度是执法监督制度的一种工作形式，又称“四长”或“五长”会议，或“案件督办制度”。这是各级政法委共有的制度，在有些地方，只有这条制度是“实”的。

各政法机关可在彼此存在重大分歧，经协商未能解决的情况下，请示政法委予以协调；或者政法委认为应当协调的重大疑难案件和其他事项，也可召开政法机关有关领导联席会议进行研究，协商解决。协调的范围包括：本区域内有重大影响，需要各政法机关协作从重、从快办理的案件；各级政法委与政法机关之间有重大分歧或争议的疑难案件；政策性、敏感性强，涉及需要政法系统以外有关方面协调配合办理的案件；各级领导交办的需要政法委协调的案件；政法委认为需要研究协调的其他重要事项。

会议一般首先由提请协调的政法部门汇报请示予以协调的案件和其他事项的基本情况，在与会各部门领导发表意见讨论研究后，主持人作出协调处理决定。

(3)协管干部制度。

这是1995年中办28号通知中所规定的各级政法委协助同级党委组织部对政法部门领导干部进行考察、管理的一种干部管理制度。在1998年的

执法监督通知中，中央政法委主张把执法监督情况纳入政法部门领导干部政绩考核中。组织部门可以在干部考察后征求政法委意见，或由组织部吸收政法委有关同志参加考察组。在实际运作中，政法部门干部管理的职能仍然主要掌握在组织部门。在个别地方，政法各部门干部的提职、晋级、调任，同级政法委基本不知道。

政法委的实际运作及其问题：

如前所述，政法委在1990年重建以来，各级政法委的职能、机构、编制、建制一再加强。在中央层面，中央政法委与其他机构合署办公：1990年与中央综合治理委员会办公室，1999年与610办公室，2000年与中央维护稳定工作领导小组，2003年与中央司法体制改革领导小组合署办公等。由此，政法委逐渐承担了综合治理、维护稳定、司法改革等职能，地方政法委的机构与编制也随之扩张。政法委建制也从县一级逐渐延伸到乡镇一级。据报道，在极端的情况下，个别地方政法委在“综合治理”的口号下，广泛控制了地方的政法、教育、行政、卫生等资源。

此外，政法委在地方党政中的地位也有所提升，这突出表现在政法委书记位列地方党委常委(“入常”)以及1995年取得对政法部门干部的协管权两个方面。早在20世纪50年代，彭真就主张在县级以上各级党委“指定一个常委管理司法工作\1990年《中共中央关于维护社会稳定加强政法工作的通知》规定，政法委书记要由同级党委中一位常委或副书记担任。1995年中办28号通知赋予了政法委协助同级党委组织部门考察、管理政法干部的权力。但在“入常”与协管干部问题上，各地的情况差别很大，这也造成了政法委在不同地区权威不等的现象。

在过去20年，随着政法委权威的不断扩张，政法委对政法系统的领导逐渐超出了“大政方针”的指导。尤其是随着执法监督制度内容的不断细化与具体化，政法委对重大案件的督办在个别情况下演变成了政法委定案决案。近年来出现的诸多冤假错案，如“佘祥林案”、“赵作海案”等，背后都或多或少有地方政法委的影子。政法委存废之争在法学界由来已久。

在一定程度上，政法委是一个以书记、副书记为中心的机构。自20世纪90年代以来，虽然各级政法委在职能、机构、编制方面都有了显著增长，但较之建制更为完善的公检法等政法机关，仍不可同日而语。普通政法委工作人员一般职级并不高，属于“政法编制，公安待遇”。政法委在地方党政中的话事权主要依靠政法委书记在党政系统的地位与排位。此外，传统上，政法委书记一般由各级公安机关的领导兼任，在公检法的权力配置中容易出现公安独大的情况。近期在中央层面出现的政法委书记不入常委会的现象正在向地方传递，预示着政法委在地方党政中的地位可能出现微妙的变化。党的十八届三中全会后正在试点的司法机关人、财、物省内统管的改革也将对市、县政法委的权威构成不小的冲击。党的十八届四中全会虽然明确指出，政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。这回应了政法委存废问题的争论。同时，也把政法委的职能限定在“把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确统一

实施”等相对比较宏观的方面。在可见的未来，政法委系统仍然处于变动与调整中。

人民法院

人民法院的组织体系与职权：

根据《宪法》和《人民法院组织法》，人民法院是国家审判机关，负责行使审判权。

人民法院的设置分为最高人民法院、地方各级人民法院以及专门人民法院，实行四级两审制。最高人民法院对全国人民代表大会及其常务委员会负责，地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。

最高人民法院是国家最高审判机关，负责审理各类案件、制定司法解释、监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，并依照法律规定的职责范围，管理全国法院的司法行政工作。

地方各级人民法院分为高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院。上级人民法院监督下级地方人民法院工作。根据统计，全国共有32个高级人民法院（含1个解放军军事法院）、409个中级人民法院、3117个基层人民法院。高级人民法院是设在省、自治区、直辖市一级的法院，位于地方各级人民法院的最高层次，负责审理法律、法规规定由它管辖的第一审案件、下级人民法院移送审判的第一审案件、对下级人民法院判决和裁定的上诉案件和抗诉案件、人民检察院按照审判监督程序提出的抗诉案件。

在省、自治区内的地区和自治州、设区的市以及直辖市内，设立中级人民法院，负责审理法律、法规规定由它管辖的第一审案件、基层人民法院移送审判的第一审案件、对基层人民法院判决和裁定的上诉案件和抗诉案件、人民检察院按照审判监督程序提出的抗诉案件。

在县和市、自治县、旗、市辖区设立基层人民法院，负责审理第一审民事、刑事和行政案件，但法律另有规定的案件除外。此外，《人民法院组织法》规定，基层人民法院根据地区、人口和案件情况可以设立若干人民法庭。人民法庭是基层人民法院的组成部分，它的判决和裁定就是基层人民法院的判决和裁定。

各专门人民法院包括军事法院和其他根据实际需要设立的专门人民法院，如海事法院、森林法院、农垦法院、铁路运输法院等。军事法院分为三级，各级军事法院的审判工作受最高人民法院监督。海事法院相当于地方法院的中级人民法院建制，不服其裁判的可以向高级人民法院上诉。2009年起，铁路公检法体制改革将铁路运输法院移交驻地高级人民法院管理，整体纳入国家司法体系。党的十八大以来，多个地方人民法院正在试点知识产权专门人民法院，行政诉讼法院也在讨论中。2014年，最高人民法院建立了巡回法庭制度，通过在有关区域设立相对稳定的巡回法庭结构，实现重大行政案件、跨区域民商事案件就地审理，以更好地保护当事人合法权益，维护司法公正；同时也可将最高法院本部从繁重的审判工作中解脱出来，更好地行使对全国各地法院的监督指导职能。巡回法庭是最

高人民法院的派出机构，在审级上等同于最高人民法院。巡回法庭的法官也来自最高人民法院，按一定时间轮流派驻。日前，第一、第二巡回法庭已分别落户深圳和沈阳，最高法未来还可能陆续在武汉、上海等8～10个地区设立巡回法庭。

人民法院的基本原则与制度：

我国《宪法》与《人民法院组织法》规定了司法公开、司法独立、法律面前人人平等的基本原则。人民法院审理案件，除法律规定的特别情况外，一律公开进行。人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。人民法院审判案件，对于一切公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，在适用法律上一律平等，不允许有任何特权。

人民法院内设审判庭室与行政庭室。审判庭室包括立案庭、刑事审判庭、民事审判庭、行政审判庭、审判监督庭与执行部门。行政庭室则包括办公室、政治办公室、研究室等。法院内部庭室的设置具有一定的灵活性。

法院工作人员包括依法行使国家审判权的审判人员，也包括书记员、执行员、法医、司法警察等工作人员。审判人员包括各级人民法院院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和助理审判员。最高人民法院院长由全国人大主席团提名、全国人大选举产生，向全国人大负责并报告工作，任期五年，不得连任两届以上。全国人大常委会根据最高人民法院院长的提请，任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长。地方各级人民法院院长均由同级人大选举产生，副院长、庭长、副庭长、审判员由同级人大常委会任免。人民法院基本工作制度如下所述。

(1)审判委员会制度。

各级人民法院设立审判委员会，实行民主集中制。审判委员会的任务是总结审判经验，讨论重大的或者疑难的案件以及其他有关审判工作的问题。各级人民法院审判委员会会议由院长主持，本级人民检察院检察长可以列席。

审判委员会制度是法院内部集体领导的组织形式。审判委员会不直接审理或判决案件，但有权根据具体承办人的汇报而对案件进行讨论和作出决定。法律规定的民主集中制原则实际上赋予了审判委员会对具体案件讨论后所做出的决定具有权威性，具体承办人必须执行。审判委员会的集体决策模式可能在实践中造成“审者不判，判者不审”的情况，不利于司法公正的实行。为审判委员会制度辩护的学者认为，在司法独立尚未完全建立的情况下，该制度以“集体决策”的方式为法官提供了保护。

在审判委员会之外，法院内部还有分管人事的党组会与分管财务的院长办公会，一般认为，党组会才是法院真正的决策中心。

(2)合议制与独任制。

人民法院审判案件，实行合议制。人民法院审判第一审案件，由审判员组成合议庭或者由审判员和人民陪审员组成合议庭进行；简单的民事案

件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件，可以由审判员一人独任审判。人民法院审判上诉和抗诉的案件，由审判员组成合议庭进行。合议庭由院长或者庭长指定一名审判员担任审判长。院长或者庭长参加审判案件的时候，自己担任审判长。

独任庭是由审判员一人审判案件的组织形式，一般只限于基层人民法院审判第一审民事案件和自诉及轻微刑事案件时适用。

(3)人民陪审员制度。

人民陪审员依法参加人民法院的审判活动，其选任、培训和考核工作，由基层人民法院会同同级人民政府司法行政机关进行。人民陪审员参与审判社会影响较大的刑事、民事、行政案件或由相关当事人申请由人民陪审员参加合议庭审判的案件，对事实认定、法律适用独立行使表决权，必要时，可要求合议庭将案件提请院长决定是否提交审判委员会讨论决定。

在实践中，人民陪审员制度的实施具有地方差异性，只陪不审的情况非常普遍。2004年全国人大常委会关于人民陪审员一般应有大学专科以上文化程度的规定，加剧了人民陪审员制度的民主化与专业化功能之间的矛盾。在各地法院，人民陪审员主要是对审判资源的补充，并未实际上构成对法院的监督与制约。

(4)审判监督制度。

审判监督制度又称再审制度。根据《人民法院组织法》的规定，各级人民法院院长对本院已经发生法律效力的判决和裁定，上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力的判决和裁定，如果发现确有错误，有权提审或者指令下级人民法院再审。最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力的判决和裁定，上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力的判决和裁定，如果发现确有错误，有权按照审判监督程序提起抗诉。再审制度打破了两审终审的限制，学界一般认为再审制度影响了法院判决的终局性，从而使法院权威受损。

人民法院的实际运作及其问题：

2003年以前，最高人民法院院长肖扬以“三大痼疾”描述当前制度框架下人民法院实际运作中所遇到的问题：司法地方化、司法行政化、司法大众化。司法地方化主要是指人民法院面临的地方保护主义问题，这又与在现行体制下地方党政掌握了法院的人、财、物大权相关。司法行政化既是指在审判活动中的行政化，如法院内部判决的层层定案审批制度，又是指在上下级法院关系中上级法院通过发布规范性文件（甚至会议纪要）、绩效评估、错案追究等方式加强对下级法院的监督甚至领导。有趣的是，在过去的司法改革期间，司法地方化与司法行政化相互伴生，互相制约。在肖扬谈及司法大众化时，主要是指法官职业的大众化，即学界讨论已久的退转军人进法院等影响法官队伍职业化的现象。改革开放初期，最高人民法院主导了一系列增强法院、法官职业化的改革，包括庭审方式的改革，修改《法官法》，提高对法官任职的要求等，这一度被学者称为与“人民司法传统”的断裂。但21世纪以来，在公平与效率的追求之外，最高人民

法院开始重提“司法为民”等口号，并在2008年前后发起了“大调解运动”，鼓励法院在审判活动中积极参与调解，甚至调解优先，是为人民法院的大调解转向。党的十八大以来，中央在法院改革方面推行了诸多举措，明确司法是中央事权，并以人、财、物省内统管改革直指司法的地方化问题。

人民检察院

人民检察院的组织体系与职权：

我国《宪法》规定，中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。人民检察院设置分为最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门检察院。最高人民检察院对全国人民代表大会及其常务委员会负责，地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责。

最高检察院设一名检察长、数名副检察长与检察员。检察长统一领导检察院工作，由全国人大选举和罢免，副检察长、检察员由检察长提请全国人大常委会任免。地方各级人民检察院分为高级人民检察院、中级人民检察院、基层人民检察院。上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。

各级人民检察院行使的职权包括：对于叛国案、分裂国家案和严重破坏国家的政策、法律、法令、政令统一实施的重大犯罪案件，行使检察权；对于直接受理的刑事案件，进行侦查；对于公安机关侦查的案件，进行审查，决定是否逮捕、起诉；对于公安机关的侦查活动是否合法，实行监督；对于刑事案件提起公诉，支持公诉；对于人民法院的审判活动是否合法，实行监督；对于刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法，实行监督。

专门人民检察院是指在特定领域、行业设置的专业性的人民检察院。专门人民检察院主要有军事检察院、铁路运输检察院等，其组织、职权、活动方式均与同业务类型的专门人民法院类似。2009年后，铁路运输检察院也纳入了国家司法体系，移交驻地高级人民法院管理。

人民检察院的基本原则与制度声：

我国《宪法》规定，人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。《人民检察院组织法》规定了检察平等的原则，各级人民检察院奉行检察一体化的组织原则。各级人民检察院行使检察权，对于任何公民，在适用法律上一律平等，不允许有任何特权。人民检察院基本工作制度如下所述。

(1)检察委员会制度。

检察委员会是人民检察院的业务决策机构，实行民主集中制。各级人民检察院检委会由该院检察长、副检察长、检察委员会专职委员以及有关内设机构负责人组成。各级人民检察院检委会委员，由本院检察长提请同级人民代表大会常委会任免。检委会由检察长主持，讨论并决定重大案件和其他重大问题。如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定，可以报请本级人民代表大会常委会决定。

(2)自侦制度。

自侦制度是指人民检察院直接受理案件并立案侦查的制度。根据最高人民检察院1998年初通过的《关于人民检察院直接受理立案侦查案件范围的规定》，共有4类53种案件由检察院直接立案侦查。人民检察院对自侦案件立案侦查终结后，认为应当追究刑事责任的，向有管辖权的人民法院提起公诉；认为不构成犯罪的，应当撤销案件；认为虽不构成犯罪，但违反党纪、政纪需要处理的，则移送党政机关处理。

(3)公诉制度。

根据《刑法》和《刑事诉讼法》的规定，除少数亲告罪可以自诉外，其他犯罪实行公诉制度。凡需公诉的案件，一律由人民检察院向有管辖权的人民法院提起公诉。对公安机关移送起诉的案件，一律由人民检察院进行审查，一个月内作出是否起诉的决定，重大、复杂的案件，可以延长半个月。经审查认为犯罪嫌疑人的犯罪事实已经查清，证据确凿、充分，依法应当追究刑事责任的，应向有管辖权的人民法院提起公诉。

(4)法律监督制度。

人民检察院对公安机关侦查活动的监督，对人民法院审判活动的监督，对监狱、看守所以及劳动改造机关的监督，合称为法律监督制度。除对人民法院的审判监督制度之外，还有侦查监督制度和对监所的监督制度。

侦查监督制度是指人民检察院对公安机关(包括国家安全机关)的刑事侦查活动实行的监督制度。它包括三方面：第一，审查批捕。《宪法》规定，任何公民，非经人民检察院批准或决定，或者人民法院决定并由公安机关执行，不受逮捕。第二，审查起诉。人民检察院对公安机关侦查终结并移送起诉的刑事案件，经审查做出是否起诉的决定。第三，对侦查活动的监督，对公安机关的侦查活动是否违法的监督，包括是否刑讯逼供，或变相刑讯逼供，或诱供骗供，侦查人员应否回避等内容。

对监所执行刑罚的监督包括减刑、假释、保外就医、监外执行、缓刑等是否违法进行监督；对看守所的活动是否违法进行监督。

(5)人民监督员制度。

为了加强对检察工作的外部监督，最高人民检察院在2003年创设了人民监督员制度。经过七年的试点，最高检在2010年发布《关于实行人民监督员制度的规定》，人民监督员制度正式确立。人民监督员可以就检察院自侦案件中的三类案件五种情况进行监督。但就目前的运作效果而言，人民监督员的选任、监督、决议等过程都存在不足之处，例如在监督员的监督效力问题上，如果监督员否定了办案部门的决定，需由同级检委会审议，2010年取消了监督员向上级检察院要求复核的权力，就此，一旦同级检委会否定了监督员意见就是终局决定。

检察系统的运作逻辑及面临的问题：

与人民法院不同，上、下级检察院是领导与被领导的关系，检察系统奉行检察一体化。在检察系统的运作中长期以来受制于对宪法条文“法律监督权”的理解：法律监督权究竟是在诉讼活动中对其他政法机关的监督，还是为维护宪法与法律的尊严对国家机关及其工作人员进行的一般法

律监督？在改革初期，特别是1979年的《人民检察院组织法》取消了检察院“一般监督”的职权，明确检察机关在诉讼活动中，通过诉讼方式行使法律监督职权。80年代末学界曾就检察职权进行了大规模的争论，各地检察机关也积极尝试，扩张检察的法律监督功能，特别增强了对法院民事诉讼的调解、执行等行为的监督，引发了90年代中期法检两家的频繁冲突。以1996年的《刑事诉讼法》修改、1997年的《刑法》修改为标志，压缩了检察院的侦查手段、实际侦查管辖范围，并取消了检察院的免予起诉权。1998年最高人民检察院发出了“不改革，检察机关就没有出路”的号召，大力推动检察改革。进入21世纪以来，特别是2008年中央政法委主导的第二轮司法改革以来，检察院的权力大幅扩张，通过两高会签的一系列司法解释，并最终于2012年通过《刑事诉讼法》与《民事诉讼法》的修正案，确立了检察权对诉讼活动的全程监督原则，增加了“检察建议”的监督方式，赋予检察机关在法律监督工作中的调查核实权，强化了检察机关的监督手段。检察机关成为上一轮司法职权配置改革中的赢家，检察权达到历史高点。

公安机关

公安机关的组织架构与管理体制：

公安机关是最早创建的政法机关。在不同时期，也都有不同程度的公安“一家独大”的现象。公安机关的雏形可以回溯到新民主主义革命时期的政治保卫部门。新中国成立初期公安机关属中央军委序列，1949年9月改为隶属政务院。历经行政体制调整，公安机关设置分为中央公安机关、地方各级公安机关以及专门公安机关。

中央公安机关即公安部，是我国最高公安行政领导机关，隶属于国务院，是公安管理的最高指挥部。全国性的侦查、治安等重大公安事项和公安队伍的建设，由公安部做出决策，制定计划并组织、领导指挥、协调和监督全国个地方、各专业公安机关贯彻实施。

地区各级公安机关，即全国地方各级公安机关按行政区划设置省、地、县三级公安机关，具体管理所属区域公安工作。首先，省级公安机关即各省级单位的公安厅局，负责所属行政区划内的公安工作。其次，地市级公安机关分三种情况，既有行政公署公安处，也有地区级公安处，还有民族自治州公安处，负责所在地区范围内的公安工作。最后是县级公安机关。此外，市辖区公安分局是公安局的派出机构，基层公安派出所也属于市县公安局的派出机构，直接接受其派出单位的领导。

目前，我国的专门公安机关有铁路、交通、民航、森林公安机关和海关总署走私犯罪侦查机关。专门公安机关与地方公安机关只是业务分工不同，接受地方公安机关在业务上的指导，同时受当地有关部门领导。

此外，公安组织也包括一些辅助机构(如公安院校、公安科研组织等)，以及一些延伸机构。延伸机构不属于公安机关的建制，但执行公安保卫任务，或直接协助公安机关执行公安保卫任务，包括中国人民解放军军事保卫机关、中国人民武装警察部队、机关学校和企事业单位的保卫组

织以及群众性治安组织。其中，1982年中央决定将人民解放军担负的地方内卫任务及其执勤部队移交给公安部门，与公安部门实行兵役制的警卫、边防、消防三个警种统一建立武警部队。后来，水电、交通、黄金部队以及森林警察部队也列入武警部队序列。中国人民武警部队是国家武装力量的组成部分，受国务院和中央军委的双重领导。在执行公安任务和相关业务建设方面，接受公安机关的领导和指挥。

新中国成立以来，公安管理体制先后进行了多次改革与调整，最大的一次是1983年设立国家安全部，将原公安部领导的对外反间谍机构和工作划归国家安全部领导，将原公安部领导的劳改、劳教工作划归司法部领导，公安部集中精力搞好社会治安和国内安全保卫工作。

公安机关的基本职能：

根据我国宪法以及相关法律法规，我国的公安机关是人民民主专政的重要工具，人民警察是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，承担依法预防、制止和惩治违法犯罪活动，保护人民，服务经济、社会发展，维护国家安全，维护社会治安秩序的职责。因此从性质上讲，公安机关的性质具有双重性，既有行政性，负责公安行政管理；又有司法性，负责刑事司法任务。

公安机关的行政管理职能包括户政管理、国际管理、出入境与外国人管理、边防检查、道路交通管理等十多项内容。这些职能都在不同程度上对应公安机关的维护社会治安秩序的基本职责。公安机关通常针对社会治安新形势，采取长期预防与近期严打整治相结合的措施，来执行这些功能。

公安机关在刑事诉讼中行使侦查权，与检察院、法院“分工负责，互相配合，互相制约，其中公安机关承担的基本职权主要有立案侦查、提请逮捕、移送起诉和执行刑罚四个方面。更广意义上的公安刑事司法管理职能，还包括预防犯罪、制止犯罪等。同时，公安机关还肩负对看守所、拘役所、治安拘留所、收容教育所、强制戒毒所以及安康医院(五所一院)的监督管理职能。

公安机关的改革与变迁：

公安机关首先是人民民主专政的工具，这决定了在不同发展时期，公安机关的主要任务与职能不一。新中国成立初期，受“继续革命论”影响，公安机关的根本任务是打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，保卫社会主义革命和社会主义建设，巩固无产阶级专政。这种基于敌我理论的革命法制思想，造成了新中国成立初期的弥散性惩罚问题。惩罚的范围扩散，从刑罚扩散到集体组织的非正式惩罚；惩罚的功能扩散，不仅是针对犯罪分子或“四类分子”的惩罚，也是针对守法公民的替代性惩罚。当然，如我们在本章第1节中所讨论的，公安机关在“文化大革命”期间同样深受其害，在砸烂公检法中被否定、破坏、砸烂。

1978年，党的十一届三中全会宣布停止使用“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”的口号，把全党工作的重心转移到社会主义现代化建设上来。公安机关要维护社会治安，为经济建设中心工作保驾护航。

由于“文化大革命”后社会治安，特别是城市社会治安形势混乱，1983年公安部牵头实施“严打”，依法从重从快、严厉打击刑事犯罪分子活动。时至今日，严打与专项活动仍然是公安机关维护社会稳定的主要手段之一。1983年以来的历次“严打”受到了来自学界的质疑，学者们对“严打”法律与政治的双重属性，严打过程中对程序正义的损害等问题提出批评。

80年代末90年代初以来大维稳体制逐渐形成，公安机关作为政法综治系统中的武装力量，人员配置、财政经费等方面都得到了进一步保障，但由于公安机关的双重领导体制，特别是地方党委在公安机关人、财、物上的控制权，诸多地方公安机关与基层党政部门结成利益联盟，造成了诸多负面影响。如“90年代许多基层警察参与乡镇政府收缴公粮、提留、执行计划生育政策，以及控制上访人员等非警务活动，这类’合作’腐蚀了公安队伍，恶化了警民关系，广为群众诟病”，给公安机关造成恶劣影响。此外，由于过去政法委书记主要由公安厅局长出任，公安机关通过政法委的协调(甚至领导)功能曾一度凌驾于其他政法机关，也造成了一些冤假错案。

近年来，随着行政机关服务功能的增长、建设服务型政府理念的发展，各级公安机关领导也开始强调公安服务社会功能。公安管理作为政府行政管理的重要组成部分，如何由“管理型”向“服务型”转变，将是未来公安行政管理职能发展的新方向。在公安机关的刑事司法职能中，党的十八届四中全会再次确认了在刑事司法程序中法院的中心地位，党的十八大以来新一轮司法改革是否能够改变政法机关内部的权力配置，实现法院在刑事司法中的中心地位，尚有待观察。

其他政法机关

国家安全机关：

1983年，六届人大一次会议决定在国务院成立国家安全部，承担原来由公安机关主管的间谍、特务案件的侦查工作。国家安全部由原公安部的一部分政治保卫部门和中共中央的某些担负保卫工作的机构组成，负责主管间谍等国家安全案件的侦查工作以及其他政治保卫工作。由于国家安全工作的特殊性，可资验证的资料极少。

司法行政机关：

在司法行政事务方面，我国实行的是各机关分散管理的体制，因此司法行政机关(司法部系统)仅负责管理部分相关事务。目前，司法行政机关的职能和任务主要有：拟定司法行政工作的相关法律、法规草案及其他政策；负责全国监狱管理工作，指导监督司法行政系统戒毒场所的管理工作；负责指导监督律师、公证、司法鉴定等工作；监督管理法律援助工作；指导监督基层司法所和人民调解、社区矫正、基层法律服务及帮教安置工作等。近年来司法行政机关在律师、司法鉴定、监所管理等方面的表现受到一些批评。

第3节
党管政法与司法改革

本节我们将综合探讨改革开放以来政法系统在党政体制中的权力消长，这牵涉到如下几个问题：第一，党与政法的关系。这是理解中国政法系统的总括性问题。具体说来，党管政法的基本原则如何在组织与制度上得到体现，这一原则在改革过程中是否发生了变迁？第二，政法系统“两院三部”之间的关系如何，在改革过程中，各政法机关的互动方式及相互地位是否发生了变化，这些变化又如何影响了党管政法的原则？第三，在30多年司法改革进程中，司法机关在哪些方面发生了变化、哪些方面维持不变，变与不变的逻辑何在？最后，在总结本章主要观点的基础上，我们将展望司法改革在全面深化改革过程中的地位与作用。

党管政法

在我国的党政体制中，党的一元化领导在政权组织形式上的原则是“大权独揽，小权分散”。具体到政法系统内，大权独揽是强调党对政法的领导，但党对政法领导的“度”与具体的组织抓手在不断调整。小权分散特指各政法机关之间权力既分散又相互制约、监督的特殊状态。政法系统的小权分散一方面造成了改革开放以来各政法机关的部门扩权态势，另一方面也强化了独揽大权的党的协调功能。

党与政法关系中的大权独揽：

(1)党管政法的方式变迁。

党的一元化领导原则在政法系统内的体现是“党管政法”。改革开放以来，党管政法的大方向不变，但方式发生了一些变化。首先，在改革初期，党管政法从党委直接审批案件过渡到党从大政方针上领导政法。1979年中共中央发布的第64号文件正式终结了党委审批案件的制度，并指出“党对司法工作的领导主要是方针、政策的领导”。可以从两个角度理解这一规定：其一，党对政法的领导的“度”变了，从直接审批甚至决案发展到大方向上的指导；其二，党领导政法的组织体现发生了一定的变化，政法小组（委）成为党领导政法工作的职能部门。1979年早些时候，中央已经成立了中央政法小组，并于1980年改制为中央政法委员会，在地方上从省级到县级也都建立了政法委。政法委这个机构在1988—1990年经过简短的起落后，进入了长达20多年的稳步扩张时期。

其次，党的十八大后的各种变化说明党管政法的方式进一步微调。其一，过去中央政法委工作由政治局领导分管，现在升格为由总书记直接分管，舆论认为这是对政法委工作的加强；其二，2013年首次由中央直接召开政法工作会议，过去的全国政法工作会议更名为中央政法工作会议，标志着党对政法工作的统一领导得到进一步巩固；其三，2015年1月的政治局常委会专门听取了包括最高法、最高检在内的五个国家机关的党组工作

汇报，似乎预示着党管政法的组织抓手的多元化。

(2)党管政法的组织抓手。

党管政法，与党领导其他系统，如军队、组织人事、财经系统等并无本质差别，其目的是要实现党的一元化领导，这首要表现在保持中央对重大事项的垄断性的规则制定权，其次表现在党对人事、编制等事务的控制权，最后则要通过合适的组织抓手保障中央政策的正确实施。政法系统正是在这一维度上与其他党的系统存在显著差异。在政法系统内部，究竟谁才是党管政法的组织抓手？是地方党委、政法委，还是各政法机关在“条条”关系中的上级党组？当然，这个问题同样适用于其他党政系统或职能部门，但这在政法系统中尤为重要。

第一，党的组织形式首先是党的委员会制。地方党委是党中央的代理人。1979年改革后，党委对政法工作的领导以方针、政策的指导为主，而政法委作为主管政法工作的职能部门得到加强。但在实际运作中，党委依然掌管着地方政法机关（包括政法委）的人、财、物。改革开放以来，由于中央与地方之间的偏好与利益的差异增强，这种以“块”为主的体制造成了广泛的地方保护主义，这已经成为深化改革过程中亟须解决的主要问题之一。

第二，我们在第1节梳理各政法机关的历史发展时已描述了政法委在组织上的数度变更，这在各大系统中是极其罕见的。政法委的变更一方面与新中国成立以来的国家政权建设、“文化大革命”、改革等诸般变迁相关，另一方面也体现了中央对政法系统这一特殊的掌握国家强制力的“刀把子”机关的协调力度与方式的再三考量。除了在国家政权基本瘫痪的“文化大革命”时期，即便是政法委撤销建制期间，在政法系统内仍存在某种形式的协调机构，但协调力度的大小，以及是否建立专门机构、以何种方式建构这种机构则是不同历史条件下多方角力的结果。在可预见的将来，这种角力将长期存在，并对我国政法系统的演进、司法改革的前行产生深远影响。

90年代中期后，政法委系统稳步扩权。在个别地方或个别时段，政法委对各政法机关的影响甚至发展为领导关系，但政法委的权力带有强烈的个人性质，它作为党的职能部门的权威多寡往往与政法委书记本人在党内的排名相关，因此，政法委的权威带有很强的不确定性与较大的地方差异性。当然，政法委权力的重新调整，只是党管政法的组织体现的相机调整，党管政法依然是政法系统运作的基本原则。

第三，我们党政体制的权力体系是“条”“块”结合的复杂矩阵关系(详见本书第9章)，“条”的作用之一是制约“块”。在现实中，当政法委的倾向性意见与公检法部门不一致时，地方公检法部门往往可以绕开政法委直接向上级部门请示，或者先请示地方党委，提前定好调子。这些都是对地方党委、政法委的制度约束。当前正在试点的司法机关人、财、物省内统管改革，将会对党管政法的方式产生深远影响，有待进一步观察。

党与政法关系中的小权分散：

“小权分散”原则首先表现在政法系统中，侦查、检察、审判、司法行

政各权分属不同政法机关，但又相互交叉、相互制约。早在新中国成立初期，我国比照苏联的刑事诉讼模式，规定了公检法机关相互配合与制约的关系。“文化大革命”期间，公检法机关被合并、撤销、砸烂、军管，小权分散原则完全被“党委至上”原则取代。拨乱反正后，《刑事诉讼法》重新确立了公检法在刑事诉讼中“分工负责，互相配合，互相制约”的原则。1982年修宪时，这一原则作为“我国司法工作中长期行之有效的一项好经验”写入《宪法》，以根本法的形式加以确认。

值得注意的是，在正式法律框架中，政法机关之间的权力分散缺乏一个必要的中心机制。如我们在第1节中所讨论的，各政法机关宪法地位不一，既有政府内部的职能部门，又有与政府并立的“两院”，各机关之间一旦因相互制约的关系发生利益分歧和冲突，在国家层面并不存在一个处于中心位置的机构解决冲突。人大虽然是宪法规定的国家权力机关，但宪法并没有赋予人大协调冲突的职能。中心机制的缺失造成了两个后果：第一，在政法机关权力分散且相互制约的架构中，权力之间的分歧与冲突是日常化的，权力碎片化现象突出；第二，权力碎片化强化了党的协调，小权分散实际上加强了党对政法的领导。

具体说来，政法系统内的小权分散表现在侦查权分散、检警关系、检法关系、公检法之间权力配置关系等各个方面。

(1)分散的侦查权。

我国是按照案件类型对侦查权分类配置的，普通刑事案件的侦查、预审由公安机关负责；职务犯罪案件，包括贪污贿赂、渎职案件等，由检察院立案侦查；间谍、特务案件的侦查权由国家安全机关行使；此外，军队保卫部门与监所都有一定的侦查权。1996年修改刑事诉讼法时，以检察院自侦力量不足为由，将检察机关的经济罪案侦查权重新分配给了公安机关。侦查权分立有两个负面后果：一是如果侦查权交叠，会引发相关部门的龃龉，如普通刑事案件和职务犯罪案件出现交叉时，公安机关与检察机关可能会相互推诿过于敏感的案件，也可能会争夺有实际利益的案件；二是在自侦案件中，检察院独揽案件的立案、侦查、批捕、预审、起诉的权力，缺乏必要的监督。

(2)检察院与公安机关关系。

在公检法的互动关系中，检察机关起到独特的联结作用，法院与公安之间并不存在组织法意义上的相互配合、制约的关系。检察院的公诉行为实际上联结了法院与公安机关。现行的刑事诉讼法赋予检察院全面监督公安机关立案、侦查、预审的权力，也同时赋予公安机关的复议复核权。

在立案监督方面，对公安机关不立案侦查的案件，检察院可以要求公安机关说明不立案的理由，如认为该理由不成立，检察院应当通知公安机关立案。此外，检察机关对公安机关提请批准逮捕的案件经审查可作出批准逮捕或不批准逮捕的决定，对不批准逮捕的，检察院可说明理由或要求公安机关补充侦查。公安机关侦查终结的案件由检察院审查，并作出提起公诉、不起诉或撤销案件的决定。检察院在这一过程中既可要求公安机关退补侦查，也可自行侦查。对检察机关不批捕、不起诉的决定，公安机关

可以向同级检察院申请复议，或向上级检察院申请复核。

检察院的补充侦查要求或不批捕、不起诉的决定，对公安机关而言都是办错案的标志。因此，在实践中，公安机关往往不愿意主动撤销案件，而是反复要求检察院复议、复核，通过各种途径向检察院施压。此外，在立案问题上，公安机关可能与检察机关立场不一，产生纠纷。检警关系的具体处理通常交由地方政法委协调。由于过去政法委书记一般兼任公安局局长，政法委的协调会更偏向公安机关，造成了我国政法系统中长期存在的“大公安，小法院，可有可无检察院”的现象。

近年来，两个方面的新发展可能影响检警关系：一是越来越多的政法委书记不再兼任公安局局长；二是在2008年中央领导的第二轮司法改革中，检察院的权力大幅扩张。在政法系统内新的权力配置模式下，检警力量对比将会发生变化，但这并不改变两机关利益纠纷与冲突的可能。

(3)法院与检察院关系。

在政法系统中，检察院与法院关系对等，都是宪法规定由人大产生、向人大负责，与政府平行的国家机关。1997年党的十五大以来，两院被明确定义为司法机关。因此，两院的利益有一致性，在改革方向上，两院都强调自己作为司法机关相对于其他机关的特殊性。但同时，两院又有相当的竞争与攀比，改革开放以来双方在机构、编制，甚至改革方案中相互竞争，各有输赢。

具体到诉讼制度中，检察院与法院主要在两个方面互动。第一，在刑事诉讼中，检察院行使提起并参加公诉的请求权，而法院的判决权则是一种决定权，两者之间有“主辅”之分。第二，我国宪法赋予检察院法律监督的基本职能。检察院有权对刑事、民事、行政诉讼实行监督。在这对关系中，检察院与法院是监督与被监督的关系。因此，在刑事诉讼中，检察院兼具公诉人与监督者的双重身份。法院审理公诉案件，依法作出有罪或无罪判决，而法院一旦判决嫌疑人无罪，说明检察院和公安机关办了错案，会引发三机关间的冲突。检察院则经常以抗诉的方式反击法院。在现实中法院的无罪乃至轻罪判决相对较少。

改革开放以来，法检双方就刑事诉讼、法律监督等频频扯皮，两者的冲突在20世纪八九十年代达到了顶峰。双方都试图通过单方面司法解释来限制对方，如最高人民法院曾单方规定了上级抗诉原则，并始终排斥检察机关对法院执行行为的监督。1996年修订的《刑事诉讼法》对检察权做了诸多限制·标志着法院在法检竞争中暂时占据了上风，但这一态势在21世纪初发生了反转。2008年，中央政法委在第二轮司法改革指导性意见中提出要“优化司法职权配置”。该意见扩大了检察监督的范围，丰富了检察监督的手段，确立了全面(全程)监督的基本原则。2012年《民事诉讼法》修改，检察权对诉讼活动的全程监督原则正式入法，由此，检察机关成为上一轮司法职权配置改革中的赢家。

小权分散下的大权独揽：

如前所述，公检法机关在刑事诉讼中“分工负责，互相配合，互相制约”是我国的宪法性原则。在权责分立、相互监督的态势下，政法机关之

间的利益纠纷与权力摩擦日益增多，而且，这种冲突是在“零和”状态下进行的：公检法三机关任何一方利益的实现都要以牺牲另一方的利益为代价。例如，检察机关做出的不批捕、不起诉或退补侦查决定，法院的无罪判决(甚至只是轻罪判决)，以及检察机关的抗诉等，都是以否定一方利益为前提来实现己方利益的。因此，现实中经常出现的情况是公安反复申请复议复核，检察院一再抗诉、公安机关与检察院的侦查权限争议无法解决等。另外，改革期间各部门的扩权冲动也进一步加剧了政法机关之间的冲突。在中心机制缺位的前提下，小权分散实际上强化了党的集权。地方党委、政法委等可以充任居间协调的角色，领导地方政法工作。这正是政法机关小权分散与党的集权之间的组织逻辑，党牢牢地把握了政权的“刀把子”机关。

法院改革与政法逻辑

司法改革作为议题在1997年正式写入党的十五大报告，但法院改革的启动要追溯到改革初期。在我国的司法改革中，法院改革起步最早，改革方案更为系统，经历也颇为曲折。因此，简要而系统地梳理30多年来法院改革的基本脉络有助于理解党政体制下政法系统变迁的逻辑，特别是各政法机关部门扩权与党的集权之间的联系。

以主持司法改革的主体（是两高还是中央政法委）以及改革的基本走向为标准，我们可以将过去30多年的法院改革分为两个阶段：第一个阶段是2003年之前最高人民法院主导的一系列逐步深入的法院改革；第二个阶段则是2003-2012年，中央政法委担纲主持的司法改革，这一时期通常也被称为司法改革的转向或趋缓期。党的十八届三中、四中全会相继对进一步深化司法体制改革作出了新的规定。

循序渐进的法院改革：

从20世纪70年代末起，我国法院逐步确立了三大诉讼机制（民事、刑事、行政诉讼），确立了审判程序及简易程序，建立了证据规则，推进庭审方式、审判方式、诉讼制度乃至法院体制改革，致力于提高法官的专业素质。这一阶段的改革具有浓厚的理想主义色彩，推行庭审中的质证与交叉询问，庭审方式从超职权主义向当事人主义转变，初步确立了程序正义、无罪推定、证据规则等基本原则。

这一阶段司法改革以技术性改革起步，逐渐触及司法改革的核心问题，即法院体制问题。在此期间，最高人民法院展示出显著的能动性，与各地方法院相互配合、试点并推动了一系列改革措施。这一阶段的司法改革引致了两个基本现象：第一是法院权威的增长，这既是指法院相对于其他国家机关权威的扩张，也是指法院在政法系统内权威的相应扩张；第二则是在这一过程中，立基于西方法治理想的程序性规则与中国社会传统的实体正义概念之间的冲突愈发凸显。这两个要素的合力导致了司法改革后期的转向。

(1)法院权威增长。

人民法院在我们的党政体制中并不是传统的强势部门，饱受行政干

预、地方保护主义、司法大众化等问题的困扰。但同时，中国的法院系统还掌握着一些特殊的权力，例如法院的司法行政权、司法解释权、法院独享的执行权等。可以说，相较于其他国家的法院系统，我国法院固然在司法的独立性方面有所不足，但也有一些独特的权力。这种吊诡的权力配置方式，也在一定程度上促进了法院系统在改革中的自利性扩权。法院权威的增长具体表现为在本时期法院对人大、政府以及其他政法机关制约的适度增强。

在法院与人大的互动中，法院在制定司法解释、判决中选择性适用法律法规等方面都有一定优势。特别是在20世纪90年代末，法院系统与法学界强烈反对将地方人大个案监督的创新实践上升为法律，最终“个案监督法”未通过审议，成为全国人大历史上为数不多的“废案”。十届人大期间，地方人大渐次停止了个案监督的实践。同时，由于行政诉讼制度的建立与发展，法院对地方政府，特别是政府职能部门的制约也显著增强。

在这一时期的司法改革过程中，法院在政法系统内部的地位也有所提升。随着正式法律框架的逐步完善、诉讼制度的发展，以及“诉讼爆炸”现象的出现，法院在政法系统内的重要性愈发显著。特别是在检法关系中，本阶段法院系统取得了相对检察系统的优势地位。1995年，最高人民法院以批复的方式规定了检察院再次抗诉必须上提一级，单方面限制了来自检察系统的抗诉。1996年修订的《刑事诉讼法》，取消了检察院的免予起诉权，缩小了检察院的自侦权范围，检察机关的工作，特别是职务犯罪侦查一度陷入困境。

(2)中西方理念冲突。

本阶段法院改革引入了一系列带有理想主义色彩的规则，如证据规则、庭审方式的当事人主义等，但这也诱发并激化了中西方司法理念的冲突——程序正义理念与实体正义理念之间的冲突。2001年，广东肇庆市曾发生一起“被告自杀、法官被捕”事件，因原告无法举证，法官本着“谁主张谁举证”的原则判决原告败诉。案件进入执行程序后，原告夫妇在法院外服药自杀。此案在政法系统内引发了对西方程序正义理念的反思并部分导致了2003年以来中国司法改革的转向。

司法改革的趋缓期：

为了推进司法体制改革，2003年中央成立了由中央政法委、全国人大内务司法委员会、政法各部门、国务院法制办及中央编办负责人组成的中央司法体制改革领导小组，形成了中央政法委主导司法体制改革工作的格局。这一阶段的改革具有强烈的实用主义色彩和政治性，诸多学者将本阶段的改革描述为法院改革的趋缓甚至转向期。中央政法委在2003年、2008年先后主导了两轮司法改革，在法院改革乃至政法系统内部引致了两个基本变化：法院系统的大调解转向，以及检察权在“司法职权再分配”过程中的全面胜利。

首先，本阶段的司法改革重新重视实体正义理念，强调多元纠纷解决机制，并逐步发展为法院系统的大调解转向。2008年，中央政法委提出调解优先原则，并在随后发布的《关于深化司法体制和工作机制改革若干问

题的意见》中，提出要推动建立人民调解、行政调解、行业调解、司法调解等相结合的“大调解”工具，探索繁简分流机制。2009年2月，最高人民法院正式确认了“调解优先，调判结合”的八字原则，后期更提出了“全程调解，全面调解”的意见。2012年，调解优先原则正式写入《民事诉讼法》。

在这一时期，最高人民法院频繁发布各种规范性文件，并在《人民法院报》等媒体上树立强调调解的法官典型，将调解相关的各种指标纳入法官考核机制中，这对法官的考评、晋升与规训产生了深刻影响。法院的大调解转向所带来的实际后果目前尚缺乏有力的实证研究，有学者认为这是对国际上流行的“非诉讼纠纷解决体制”(ADR)的回应；也有学者认为大调解实际上标志着司法改革的转向，是在维稳压力下对社会效果的过度追求。

其次，检察权在中央政法委于2008年发起的第二轮司法改革中获得了全面胜利。中央政法委提出要探索司法职权的再分配问题，目前看来，这场再分配的直接后果是检察机关的全面扩权。在2012年《民事诉讼法》修改中，检察机关对民行监督的范围从过去的“民事审判”扩展到“民事诉讼”，从而覆盖了法院的调解与执行过程。此外，基层检察机关获得了发出检察建议的权力，对同级法院乃至其他国家机关的监督力度加大。

最后，在司法改革转向的大环境下，司法专业化与法官职业化改革仍在继续推进。其中，备受瞩目的是2010年最高人民法院推行的指导性案例制度。从目前最高人民法院先后公布的数批案例的情况看，最高人民法院的步伐较预期更为稳健，更为侧重案例的复杂度与专业性。在司法改革整体趋缓的态势下，最高人民法院稳步推进专业化改革这一情况耐人寻味，体现了法院改革的策略性。

党的十八届三中全会以来的司法改革动向：

2013年党的十八届三中全会提出要进一步深化司法体制改革，在众多观察者的眼中，这标志着中国的司法改革进入了（中央政法委主导以来的）第三轮。党的十八届三中、四中全会明确了司法是中央事权，提出要实施司法机关人、财、物省以下统管，建立最高人民法院巡视法庭等改革措施。虽然诸多措施仍在试点过程中，尚未盖棺定论，但这预示着在全面深化改革的进程中，司法改革将再次充当排头兵。

纵观中国司法改革的总体过程，以及这一过程中政法机关之间的职权配置与角力，中国政法系统的改革总的逻辑仍然是政治性的，司法改革的起落缓急无不与改革大势相联系。最高人民法院、最高人民检察院等政法机关在改革过程中，尤其是改革前期，有着明显的部门性扩权的冲动，但各机关的改革并没有改变政法机关之间小权分散的态势。近期对政法委系统的调整也预示着，在未来一段时间，政法系统内部权力配置的犬牙交错的状态恐怕将长期存在，司法机关可能会在全面深化改革期间进一步扩权。

本章小结

本章第1节探讨了政法系统与司法机关的概念，指出“政法”与“司

法”同为中国司法改革的传统，影响着政法系统变迁的方向与路径。在党政体制下，党管政法是基本原则。本节也从历史的维度梳理了各政法机关与政法委的建立与发展。在第2节中，我们描述了政法委、人民法院、人民检察院以及公安机关的组织形式、基本职能与运作规则。在第3节中，我们综合探讨改革开放以来政法系统在党政体制中的地位与作用。政法系统的组织方式充分体现了“大权独揽，小权分散”的原则。政法系统始终坚持党对政法的领导，但党的领导的“度”与组织抓手在不断调整。同时，各政法机关之间权力分散，但又相互制约并监督，形成一种特殊的联结态势，政法系统的小权分散强化了党的集权。最后，本章以法院改革的历程为视角，回顾了政法系统变迁中，政法逻辑和司法逻辑的冲突与融合。在全面深化改革的过程中，司法改革将继续充当改革的排头兵。

第7章
宣传系统

本章旨在考察宣传系统在党政体制中的地位、构成与运行方式。与党管政法（刀把子）、党管军事（枪杆子）一样，党也管宣传（笔杆子）。区别在于，宣传系统所涉及的部门和事务颇为繁杂，面面俱到的介绍非本章篇幅所能完成。作为一种替代方案，我们将讨论的范围限于该系统的核心部分——新闻媒体，集中探讨中国共产党是如何实现对舆论的主导作用的。具体而言，这一问题又可分为两个方面：首先，党是如何运用新闻媒体从事宣传工作的？其次，党是如何管理新闻媒体的？

我们将结合历史背景，对这两个问题进行较为详细的分析，以展现中国新闻媒体制度的生成、发展和转变的过程。在市场经济转型与信息技术革命的挑战下，这一制度所进行的调整和适应，是本章的分析重点。

第1节
宣传系统概述

宣传工作的意义

宣传是一种运用符号传播去影响人们的思想、情感、态度，进而影响其行为的活动。中国共产党高度重视宣传工作，将其视为与组织工作同等重要的一大日常工作，贯穿于全局。对宣传工作的高度重视与党的组织性质和历史使命紧密相关。作为以马克思主义武装起来的革命政党，共产党的最终目标是实现共产主义及解放全人类。这种意识形态除了鲜明的革命性，还从理论上建构了党的领导之正当性。但是，这种观念无法在群众中自发产生，只能由党从外部灌输给群众。因此，无论是在革命年代或执政时期，党历来强调通过宣传工作对社会民众进行意识形态教育和路线、方针、政策教育的重要性，以确立其思想领导的地位。

同时，党内的领导权也与宣传工作息息相关。党在自身建设上一直将思想建设放在首位和根本的地位，强调要在党内达成思想一致。毛泽东曾指出，“掌握思想教育，是团结全党进行伟大政治斗争的中心环节。如果这个任务不解决，党的一切政治任务是不能完成的”。邓小平也指出，“党是思想一致的组织，党员的思想一致是党的团结和统一的基础”。进一步说，党内的领导权与理论权威息息相关，党的领袖必须通过宣传工作确立理论权威，只有这样才能将全党整合在领导核心的周围。历史上，党的历届领导人都极为重视提出和宣传自己的理论主张，以便获得党内对其领导权和政治主张的认同。

因此，实现对党内与党外的双重思想领导的需要，使得宣传工作在党政体制中占有极其重要的地位。

宣传系统的构成

作为一项基本工作，党的宣传工作贯穿于党的各种组织，包括军队之中，它范围广泛、战线很长，包含理论、新闻、出版、教育、文艺、对外宣传等多项工作，几乎遍及各种与信息传播有关的媒介。

为了管理庞杂的宣传事务，党自建立伊始，便设立宣传机构进行统一协调与管理，逐渐建立起一个由各级党委的宣传部组成的“宣传系统”。新中国成立后，宣传系统所担负的事务性的文化教育工作被转交给政府内的文教部门，但文化教育领域的政策、法规的制定权仍保留在宣传部门手中，文教部门与宣传部门实际上仍是一个整体。由此，新中国成立前的宣传系统在新中国成立后便扩展为包含文教部门在内的“宣传文化系统”(外界简称之为“文宣系统”)。

宣传文化系统规模庞大，它的管理范围覆盖全国的“报社、广播电台、电视台、出版社、杂志社等新闻舆论部门；大学、中学、小学和其他各类成人教育、职业教育、干部教育等教育部门；歌舞团、剧团、电影制

片厂、电影院、剧院、俱乐部等文化部门以及文艺团体和文化娱乐场所；文化馆、图书馆、纪念馆、展览馆、博物馆等文化设施和纪念展览设施”，此外还包括一些海外华人媒体。

宣传文化系统内的行政权力机构很多，中央政府设有国家新闻出版广电总局、国务院新闻办公室、国家互联网信息办公室、文化部、教育部等主管部门，而省、市、县级政府都设有与这些部门对口的机构。近年来地方政府纷纷对这些机构进行精简、整合，新组为统一的“文广新局”。

宣传文化系统的核心职能机构是中共中央宣传部，它负责对各项宣传文化工作进行指导、规划、部署或协调，并协调宣传文化系统各部门之间的关系。中宣部部长兼任中央宣传思想工作领导小组的副组长，20世纪90年代以来一般位列政治局委员。宣传文化系统内的主要行政部门——文化部、国家新闻出版广电总局、国务院新闻办公室、新华社及国家互联网信息办公室的负责人都是由中宣部的副部长兼任。同时，它下设有理论局、宣教局、新闻局、文艺局、出版局等内部机构，分别管理一条党的宣传思想文化战线下的子战线。

宣传文化系统的最高领导机构是中共中央设立的中央宣传思想工作领导小组，它负责对“宣传口”内的党政相关部门进行统一指挥，其组长由一位政治局常委出任，中宣部部长在其中担任副组长。中共中央还设有对外宣传小组，它负责协调国际宣传及对港澳台宣传事务，与中央宣传思想工作领导小组是“一个机构、两块牌子”。对外宣传小组在1991年成立了对外宣传办公室，后者与国务院新闻办公室是“一个机构、两块牌子”，为中共中央直属机构。

宣传文化系统内还设有一个高规格的党的中央精神文明建设指导委员会，它负责指导全国精神文明建设，1997年始建，其主任除第一任由中宣部部长担任外，2002年后都由一名政治局常委担任。该委员会下设办公室（简称“中央文明办”），放在中宣部，由中宣部代管，并通常由中宣部常务副部长兼任其主任。20世纪80年代，精神文明建设已被党确立为社会主义现代化建设的一个基本目标，与物质文明建设相平行，它包括思想道德建设和教育科学文化建设两方面。在中央精神文明建设指导委员会成立后，精神文明建设成为覆盖整个政府体系的基本工作任务之一。这使得党的宣传实际上变成了国家性行为，政府部门经常召开联合性的“宣传思想暨精神文明建设工作会议”。由此，宣传文化系统进一步扩大了自己的影响范围和手段。

为了指导整个宣传文化系统的运行，中共中央若干年会召开一次意义重大的“全国宣传思想工作会议”，党的总书记出席，系统内各部门与单位悉数参加；中宣部每年年初会例行召开“全国宣传部长会议”。

第2节
党与新闻媒体

新闻媒体的地位

在党的各种宣传工作中，由新闻媒体负责的舆论工作具有很强的时效性，它深刻地介入权力运行的过程，对党的领导的落实有直接而重大的影响。这是新闻舆论工作不同于理论、文艺、教育等工作的独特地方。因此，党历来将新闻舆论工作放在宣传工作的中心，高度重视新闻媒体的作用。革命时期，中宣部曾强调，“报纸是党的宣传鼓动工作最有力的工具，每天与数十万的群众联系并影响他们，因此，把报纸办好，是党的一个中心工作”。2008年，党的时任总书记胡锦涛同志指出：“新闻舆论处在意识形态领域的前沿，对社会精神生活和人们思想意识有着重大影响。当今社会，随着经济社会快速发展和科技不断进步，信息传递和获取越来越快捷，新闻舆论的作用越来越突出。做好新闻宣传工作，关系党和国家工作全局，关系改革和经济社会发展大局，关系国家长治久安。”

从宏观上看，党在革命与执政时期始终主要依赖两大政治工具或武器，一个是“枪杆子”，它为党的领导奠定暴力基础；另一个是“笔杆子”，它为党的领导培育合法性。在党政体制下，中国新闻媒体扮演的正是党的笔杆子的角色，它们发挥着帮助党主导社会舆论、确保党的思想领导的功能，被党视为命运攸关的重要思想战线与阵地。

新闻媒体的规范

党始终坚持以马克思主义新闻学指导全国的新闻工作。毛泽东反复指出，马克思主义新闻学的立足点是新闻有阶级性、党派性，无产阶级的新闻政策和资产阶级的新闻政策，有一个共同点，这就是新闻有阶级性、党派性。根据这一观点，党否定以新闻自由作为新闻工作的基本规范，强调新闻自由必须以阶级立场为前提，只有“符合人民利益”的新闻活动才能享有自由不符合人民利益”的新闻活动则不能享有自由。

因此，党确立的新闻工作的基本规范是“党性原则”，要求全国新闻媒体都必须服从党的领导。2013年8月19日，习近平总书记在全国宣传思想工作会议上的重要讲话中，将这一原则的内涵具体阐述为：“坚持正确政治方向，站稳政治立场，坚定宣传党的理论和路线方针政策，坚定宣传中央重大工作部署，坚定宣传中央关于形势的重大分析判断，坚决同党中央保持高度一致，坚决维护中央权威。”

与此相应，党将新闻媒体定性为“党的喉舌”。这一定性是党在革命过程中将新闻媒体视为对敌斗争武器的背景下产生的。在以经济建设为中心的背景下，它逐渐被完善为“党和人民的喉舌

在党性原则与喉舌定位下，党将新闻媒体的基本功能界定为舆论导向，强调必须实行“政治家办报”的原则和坚持正确的舆论导向原则。为落

实这些宏观原则，党提出必须实行“正面宣传为主”的基本方针。改革开放以来，党逐渐将此方针更完整地表述为“坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主”。按照这一方针，新闻媒体在报道上的首要之事是分清正面与负面。

新闻媒体的运作

为了实现正确舆论导向的目标，党对新闻媒体的运作主要由两个面向组成：一个是“用”的面向，处理如何运用新闻媒体进行政治宣传的问题；另一个是“管”的面向，处理如何对信息流动进行管理的问题。这两个面向紧密相关，后者服从、服务于前者。

宣传引导：

政治宣传是党的舆论导向工作中的核心部分，它主要由官方媒体承担。新闻媒体的政治宣传可分为两类，一类是一般性的日常报道，另一类是重大事件的宣传运动。前者表现为各新闻媒体分别按照一定的价值标准或口径对报道内容进行规范，后者是在党的直接领导下展开的集体传播活动，具有很强的舆论导向效应。这两类宣传活动的议程都由党的宣传部门掌控，因此非新闻性的事件报道、非事件性的消息报道、典型单位和人物的表彰报道等在中国新闻媒体出现的频次非常高。

在宣传上，中央的新闻机构——主要是新华社、人民日报社、中央电视台、中央人民广播电台、《求是》杂志社、解放军报社、光明日报社等处于中心地位，它们是全国舆论的定调者和领唱者。党经常围绕某个重要内容组织新闻媒体展开宣传运动，其过程通常是首先由新华社发布通稿，接着《人民日报》发表社论或重要评论（中央电视台前一天晚上预报），然后由地方各级党报等主流媒体跟进转载、转播，并组织各种侧面报道。如此，全国新闻媒体在短时间内便能形成步调一致的报道，制造出浩大的舆论声势。

在长期的宣传活动中，党的宣传部门积累了一套相当成熟的报道技术，包括：

(1)创造新术语，如“解放战争”、“三年自然灾害”、“下岗”、“流动性过剩”等词汇。

(2)树典型，通过发表长篇人物通讯稿，树立符合某个宣传精神的典型模范，如学习毛主席著作的标兵雷锋、公正为民的好法官邹碧华等。

(3)转换角度。如在国内灾难新闻上一般以报道领导高度重视和救灾先进事迹为主。

(4)选择性地利用外媒报道或外国人受访，进行间接证明或衬托。20世纪90年代后，这一工作主要由《参考消息》和《环球时报》负责。

经由新闻媒体的正面报道，党的宣传拥有了巨大的传播力，也取得了显著的舆论效果。它使得中国民众不断告别失效的话语，与时俱进地接受党提出的新理论、新主张和新说法。

但在历年的宣传运作中也产生了一些消极问题。一个是新闻八股化的问题。新闻写作者在不变的正面宣传下，逐渐形成了一种固定的新闻套话与写作结构，因此在会议、灾难上的报道经常雷同。另一个是新闻作假的

问题。革命时期，党的报刊便批判内部存在“客里空”现象。新中国成立以后，在宣传任务急迫、导向既定、抢先报道等压力下，许多新闻写作者在新闻上人为拼凑、虚构或造假。有的通过扭角度、戴帽子将旧的新闻材料重新包装为当下新闻，有的布置人员进行新闻摆拍、策划，有的甚至直接虚构人物、事件与对话。这些问题使得官方媒体一直面临争取读者信任和欢迎的挑战，党和政府为此不断发起诸如“三贴近”、“走基层、转作风”等运动，以改进官方媒体的宣传工作方法，希望借此获得令群众喜闻乐见的宣传效果。

信息管理：

党的新闻工作的另一项基本任务是对新闻媒体上的信息流动进行管理。这是政治宣传的内在需要，因为要保证多个新闻媒体“异口同声”，只有通过党的信息管理才能实现，否则党的主要媒体之间也会出现不同调，甚至对立的声音。历史上，中央媒体之间，甚至地方党报与《人民日报》之间曾多次发生理论争论、定调不一的现象。因此，党一直牢牢坚持对信息发布渠道的掌控。

此外，要保证新闻媒体以正面报道为主，也只有通过党的信息管理才能实现。在“正面宣传为主”的原则下，一些负面消息被过滤掉了。不过，有些负面消息虽然不适宜公开报道，但很有信息价值，应当为党政部门了解。为此，党采取了内外有别的模式来处理:在对外公开报道上，媒体机构必须按照“喉舌”角色和“正面宣传为主”的要求，对各种负面消息和批评言论（包括各种翻译出版的内容）进行删改。与此同时，媒体机构须建立内部渠道，发行“内参”，采编各种敏感信息包括负面消息和批评言论，报送给一定级别的党政领导批阅，充当好党和政府的“耳目”。其中，新华社、人民日报社等采编的内参最为全面、及时和敏感，尤其是新华社编有不同秘密级别的多种内参，可相应供给不同级别的领导干部参阅。

新闻信息的管理形成了一个信息上的倒金字塔，处于这一金字塔底层的民众从媒体上可获得的信息较少，不得不经常依赖小道消息，甚至采取对官方报道进行反向解读的方法挖掘信息。这便导致国家与社会之间容易发生误解和误判，谣言多发。不过，官方对新闻媒体的信息管制也会因以下因素而放松：首先，增强宣传效果的需要。党的领导人在20世纪50年代认识到过度的信息管制对宣传其实不利，因为民众如果长期只接触正面、光明的信息，就会缺乏对负面信息的“免疫力”。因此，毛泽东在新中国成立后几次提出将原本在高层内部发行的《参考消息》扩大发行范围，以使更多的干部群众“经风雨，见世面，给大家“种牛痘”，增强“免疫力”。到1970年，《参考消息》被扩大发行到基层。

其次，沟通的客观需要。党强调对外的团结与统一，但党内客观上存在不同的，甚至对立的意见，它们经常需要争取舆论支持，于是虽不能在媒体上直白陈述，但仍会采用隐晦、曲折的方式在媒体上传递信息。在重大转折或事变前，有关部门主动进行新闻喂料、通过外围媒体甚至海外媒体事先放风，更是官方的常见操作程序，其意在为采取行动做好舆论铺垫，或测试舆论反应。由此，中国新闻媒体上也不乏珍贵的政治信息，这

使之成为外部观察者进行仔细研读的对象。

最后，应对外媒新闻竞争的需要。1980年后，由于外国新闻机构驻华、来华记者不断增多，他们对中国的重大事件、突发事件的报道非常迅速，在国际舆论上往往“先声夺人”，使党和政府陷入不利局面。为了扭转这一局面，党的宣传部门要求新闻单位增强新闻报道的时效性，更及时、主动地向社会公布重大事件、突发事件等信息。这使得许多以往一般被封锁的信息逐渐在媒体上公开。

第3节
新闻媒体
制度的历史沿革

革命时期
党报制度的确立

党管媒体的制度源于党在革命时期建立的党报制度。党建立不久便着力创办自己的新闻事业，创办了《向导》、《热血日报》等一批报纸和刊物。从一开始，党就明确规定这些报刊须服从党的领导，如党的二大通过的《中国共产党加入第三国际决议案》按照共产国际的组织要求，规定党的报刊应由“确实忠于无产阶级革命事业的可靠的共产党人来主持”。同时，党很快设立了宣传机构负责管理这些党的报刊。

总的来说，革命初期的党报制度在实际运转中集权程度有限，管理也比较松散。一个重要的原因是，此时的中共党报处在城市环境中，多元竞争的报刊结构与非武装斗争的形式在客观上导致党报拥有一定的编辑自主权。1927年后，党转入农村地区从事土地革命，战争的紧迫压力与农村单一、封闭的信息环境使得党必须，也可以对党报进行严密的掌控。因此，土地革命时期党报已开始紧密配合党的中心工作进行宣传。然而，直到延安整风运动前，党报仍未能成为党中央的忠实喉舌，消除对党中央“闹独立性”的可能。其根本原因有二：一是党内尚未实现权力和思想的一统，党报受到不同政治力量的影响；二是党报为提高专业水平而大量吸收的外来知识分子具有一定的独立、批判的倾向，他们使党报受到“资产阶级的新闻观点”的影响。

为解决这两个问题，毛泽东在延安整风运动中发起了以《解放日报》为中心的党报改造运动，建构出一套党性至上的本土新闻学及党委集权的党报制度。首先，党报受到极为严格的党性约束。时任《解放日报》总编辑的陆定一提出：“报纸不能有独立性……应当在统一领导下进行，不能有一字一句的独立性……这是关系到党的事情。”与此相应，运动明确提出报纸的新闻性必须服从党性，强调必须“把尊重事实与革命立场结合起来”；记者和编辑不能自主“抢新闻”，应当“该快的快”、“该慢的慢”、“有的压一下才发表，有的压下来不发表”；新闻的公开程度要由党来决定，不能搞无差别的普遍公开。

其次，党报接受党委的全面领导，包括：(1)实行党委负责制，取消报社独立编辑权。同时，报社内部实行编委会集体领导，取消个人主笔制。(2)党委与党报编辑部相互派人参加会议，使党报在工作上紧密配合党委。(3)强化党报对党委的请示报告制度，报纸付印前必须交由党的负责人看大样。中央的机关报更是小至消息、大至社论都必须与中央商量，送中央审定。

解放战争时期，为便于统一宣传工作，党报制度进一步集权化。一是

中央层面转为以通讯社为主，《解放日报》大部分并入新华社；二是中央对各根据地进行宣传和新闻集权，包括筹建大党报代替根据地的小党报，强调各地党报都必须宣传中央路线、政策，同时在发表全国性、全党性言论前都必须经中央批准等，各级干部“不得擅自向中外记者发表意见”等。到建国前夕，党已建立了一套一元化集权的党报制度。这一制度的特征是将党的各种报刊置于各级党委及一把手的严格掌控下，党报不仅在经营上完全依赖党的保障，而且在采编上完全按照党的指令运作。

建国前30年
指令性新闻制度的形成

1949年建国后，党的工作重心转回城市，所面对的是一个民国时期遗留下来的多元媒体结构。是否延续这一结构？应如何处理党报与这一结构的关系？如何建设全国的新闻媒体制度？这些成为党在建国初期要处理的重大问题。

党的选择最初是保留原有结构中的中间、进步的新闻机构，使之与公营的党报并存。经过大规模清理，1950年春，全国私营报纸有58家，公营报纸达257家。出于统一意识形态的考虑，党在1952年底对剩余的私营新闻媒体展开了国有化改造，此时其他行业的社会主义改造尚无动静。到1953年，私营报刊、广播电台全部公私合营，不久完全公营。全国形成了“凡报皆党报的一统局面”，新闻媒体都归为“党的新闻事业”。

随着计划经济体系的建立以及逐渐转向“以阶级斗争为纲”的路线，战时建立的党报制度在吸收了苏联“真理报模式”的元素背景下，演化为全国性的媒体制度，其运行更加集权。一些研究者称其为“指令性新闻制度”，具体特点如下所述。

(1)在媒体经营上，创办报纸由国家严格审批，运营经费由政府财政拨款，印刷物资由计划统一分配，报纸发行由邮局包办，订报费用由单位公费支付。这种“官办、官订、官看”的制度使得媒体一切依赖于政府，只算政治账、不算经济账，事实上成为政府机关的一部分。

(2)在管理模式上，实行党政不分、指令管理。1949年10月成立的新闻总署在1952年2月即被撤销，全国新闻事业被长期归口为党的宣传部门直接领导，报刊的新闻用纸、广播电台的技术改造等具体业务也由宣传部门负责；同时，党的宣传政策、指令取代新闻法制，成为对媒体的基本管理手段。

(3)在新闻采编上，媒体受到严格控制。记者在媒体内部受编委会的领导，下到地方又要同时接受当地党委的领导，必须向当地书记汇报采访计划、服从其采访安排，而且在写完稿件后还须经过省委书记的审查。媒体在批评报道上尤其受到严格限制，“举例来说，如果报道涉及批评一个县的书记，必须通过省组织部批准，涉及批评一个乡党委书记，必须通过县的领导批准……检法部门是绝对不止碰的，解放军的问题更是禁区。记者发现社会存在阴暗面，只能写内参，不能写报道。只有内参送上去，上面

认为应该写才能写批评报道，发生突发事件，报社无权主动采访”。于是，媒体只能按指示、文件办报，一切都变成计划新闻。媒体只需对上负责，不必顾及读者的兴趣与反应，缺乏追求独家新闻的动力，其内容基本是“吃新华社稿件的大锅饭”，甚至在版面编排上也照搬《人民日报》，呈现“千报一面、千台同声”的单调景象。

“文化大革命”中，这套媒体制度成为首先被打破的对象，《人民日报》第一个被夺权，中宣部也被解散，禁止私人办报的铁律甚至也一度放开，红卫兵小报小刊泛滥一时。这些变化虽然打乱了指令性新闻制度的运行节奏，但其真实趋向是使新闻制度朝更加集权的方向发展：全国新闻宣传权力被集中到“中央文化革命小组”，党报从对党中央集体负责变成实际上对党的领袖一人负责；省市报纸大多解散、停办，而《人民日报》、《解放军报》、《光明日报》三家中央报纸的发行却继续增加（见图7-1）。这使得全国形成了“小报抄大报，大报抄梁效”的言出一孔格局，由此，中央通过“两报一刊”就能引领全国舆论。

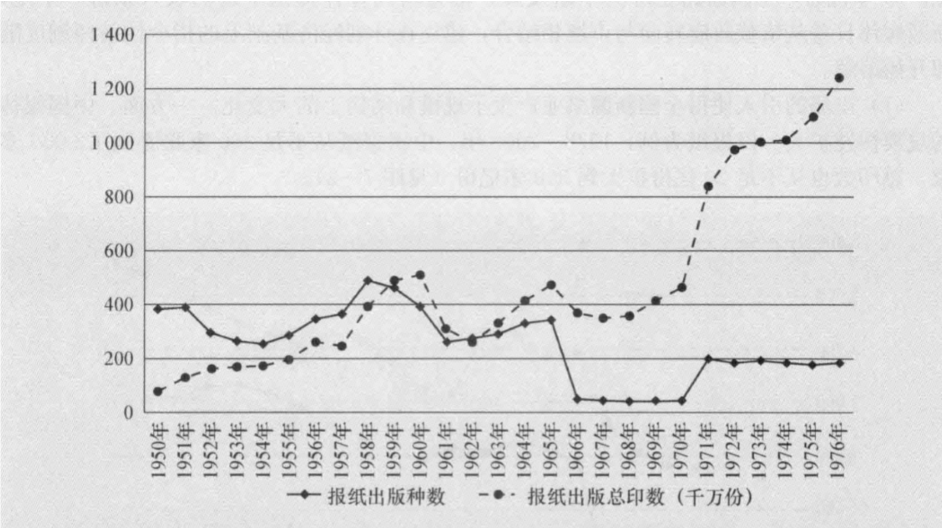


图 7—1 “文化大革命”中的报纸种类与发行量

资料来源：国家统计局国民经济综合统计司编：《新中国五十年统计汇编》，106页，北京，中国统计出版社・1999。

改革开放以来
党管媒体的变化

改革开放以来，中国新闻媒体面临着外部环境的巨大变迁，包括国内外人员和信息流动的加速、国内受众的价值转变与分化。更重要的变化来自党和媒体自身，包括党的意识形态的“与时俱进”、媒体的市场化与网络技术革命。这些新因素交会融合，整体上形成了一股巨大的对既有新闻媒体制度的冲击力量。

新闻观念的复苏：

“文化大革命”结束后，党放弃了继续革命的理论，提出“社会主义初级阶段”将长期存在的论断。在这一新理论下，党得以将以经济建设为中心确定为基本路线，同时党对社会进行思想改造和灌输的需求不再急迫和强烈，新闻管理有了完成从非常态转向常态的宏观环境。

在此背景下，新闻界开始突破旧有的思想禁锢，复苏新闻观念，主要包括：(1)抛弃新闻媒体是“阶级斗争的工具”、“报纸是无产阶级的专政工具”的定性，提出了“阶级舆论的工具”、“社会舆论的工具”等缓和的定性；(2)提出新闻媒体在“党性”之外还要有“人民性”的观点，形成了“人民喉舌”、“群众喉舌”的说法；(3)不再讲一切为政治服务，更多强调新闻要客观、真实、公正，提出要通过媒体发挥和保证人民的知情权、参与权、表达权和监督权。

市场化媒体的发展：

20世纪70年代末，中国的计划经济体系陷入难以为继的困境，国家已

无力为全国新闻媒体提供足够的财政资源，因此不得不放开对新闻单位的经营管制，允许后者自筹资金。80年代后，全国商品经济的不断发展，也为新闻媒体提供了新的收入来源。于是，新闻媒体日益从依赖政府转向与市场相结合，建立在计划经济基础上的指令性新闻制度随即开始溶解。

(1)市场的引入使得全国新闻事业产生了规模和结构上的大变化。一方面，中国媒体的规模快速扩大。以报纸为例，1978—2000年，中国报纸从不足200家膨胀到了2000多家，总印数也从不足20亿份扩大到300多亿份(见图7-2)。

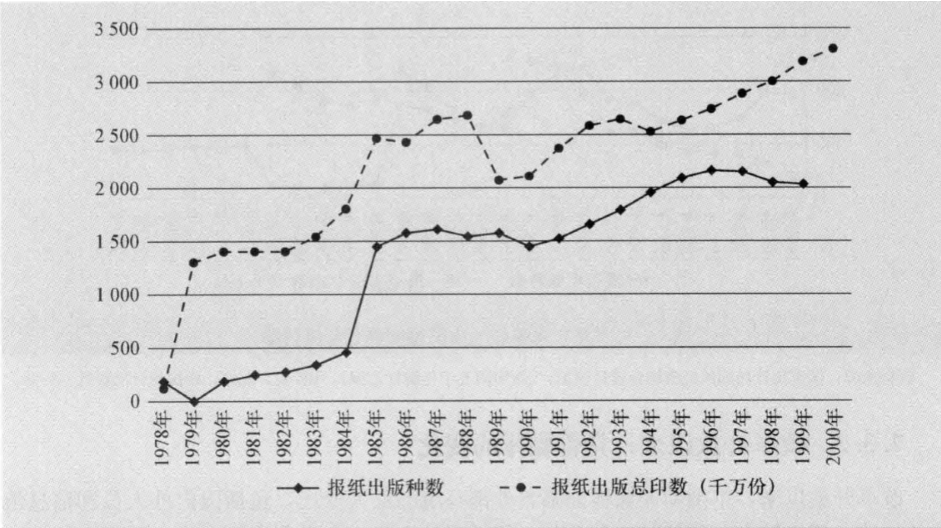


图 7—2　改革开放以来中国报业的规模扩张（1978—2000 年）

资料来源：李晓超、严建辉总编：《新中国六十年统计资料汇编》，79页，北京，中国统计出版社，2008。

另一方面，中国媒体的结构开始多元化。地方报纸、中央部门的报纸和各种非政府类报纸如雨后春笋般出现，将官方媒体的队伍演变成“一头多嘴”的格局。同时，市场化媒体大量兴起，地方报纸在80年代纷纷开办“周末版”、“扩版”或“兼办子报”，1992年后自负盈亏的都市报、周末报、电视栏目等井喷式涌现，构成了市场化媒体的主力。相比之下，由于财政补贴的大幅下降，传统党媒在经历艰难的收缩，甚至《人民日报》的发行量在20世纪80年代后也在直线下降，从每期500万份下降到2004年的180万份。

(2)市场化生存加强了媒体的新闻属性。80年代以来，政府不断减少对新闻机构的财政拨款，到2000年时只剩少数主要的机关报、广播电视台作为全额或差额拨款单位，其余新闻机构皆成为自收自支、自负盈亏的单位。全国的新闻媒体由此转向主要依赖市场发行与广告获得收入。以报业为例，1983年后，中国报业的广告收入迅速增长，在报业总收入结构中的比重在1997年达到了60.3%（见表7-l）

表7-1广告收入占中国报业产值的比重

年份	报业广告额（亿元）	广告收入占报业收入比重（%）
1983	0.73	10.8
1984	1.19	14.4
1985	2.2	19
1986	2.56	19.2
1987	3.55	25.6
1988	5.01	32.5
1989	6.29	20.5
1990	6.77	23.3
1991	9.62	27.2
1992	16.18	34.1
1993	37.71	42.1
1994	50.54	53.8
1995	64.58	56.5
1996	77.69	55.9
1997	96.83	60.3

资料来源：陈怀林：《九十年代中国传媒制度的演变》，载《二十一世纪》（香港），1999(3)。

在利益驱动下，中国新闻媒体的行为取向有了显著的变化，强调必须适应读者的兴趣与需要。为了赢得读者从而赢得利润，市场化媒体纷纷追求本报特色，积极地发展本地新闻、独家新闻、深度报道等差异化内容，不再仅仅供应从新华社获得的一般稿件。由此，中国新闻媒体的新闻专业主义和独立性逐渐上升，它们的信息传播和舆论监督的功能不断增强。报刊和广播电视的信息量都在快速增长，其版面、频道越办越多，新闻时效性也显著增强。同时，无论官方媒体或市场化媒体，它们都开始以异地监督为主要形式展开批评性报道，后者甚至积极地以打擦边球的方式突破各种报道限制。

同时，在市场化过程中，媒体也产生了许多负面问题。在生存压力与垄断性媒体市场的综合作用下，虚假新闻、有偿新闻，甚至新闻敲诈也成了中国新闻媒体的显著现象。

互联网媒体的兴起：

20世纪末，互联网在中国迅猛发展。1994年，互联网被中国政府作为促进经济和社会发展的信息技术引入。1997年后，中国上网人数迅速增加，网络媒体的发展也开始加速。到2002年，中国已有不少活跃的网站和电子公告牌系统（BBS）。2002年后，互联网在中国进入Web2□0时代，网民可以便利地双向传播・发言权和传播力不断增强；2002-2007年，个人博客流行开来；2007年后，互联网又与智能手机相融合，连续推出微博、微信等新应用。由此・互联网在全国的普及大大加快。截至2012年，中国境内网站总数达到26&1万，上网人数将近6亿，其中有74.5%的人都通过手机上网，54.7%的人使用微博（见表7-2）。这使得中国社会进入了

人人即媒体的自媒体时代。

表7-2中国互联网发展状况

年份	网站数（万个）	互联网上网人数（万人）	互联网普及率（%）	手机网民比例（%）	微博网民规模（万）	微博网民使用率（%）	即时通信用户数（万人）
1997		62					
1998		210					
1999		890					
2000	26.5	2 250					
2001	27.7	3 370					
2002	37.2	5 910					
2003	59.6	7 950					
2004	66.9	9 400					
2005	69.4	11 100	8.5				
2006	84.3	13 700	10.5				
2007	150.4	21 000	16				
2008	287.8	29 800	22.6				
2009	323.2	38 400	28.9	60.8			
2010	190.8	45 730	34.3	66.2			
2011	229.6	51 310	38.3	69.3	24 988	48.7	41 510
2012	268.1	56 400	42.1	74.5	30 861	54.7	46 775

资料来源：根据《中国信息安全年鉴》整理而得。

互联网具有全新的传播特性：首先，互联网的空间开放、容量巨大，它产生了数以万计的体制外网站和个体传播者，他们不仅带来大量的异质信息和意见，而且拥有广泛的受众，这使得大众媒体领域的垄断结构与单中心控制被打破。其次，互联网的传播速度快，它省去了印刷、流通环节，全天24小时皆可即时传播·使官方新闻审查的时间窗口极度缩小。最后，互联网的传播、联络成本极低，便利了社会的组织动员，却增加了管理者的困难。

互联网大大扩展和加速了国家之外的社会信息流动，它将大众媒体在市场化中出现的“一头多嘴”进一步发展为去中心化的“众声喧哗”，形成了一个日益沸腾的具有独特话语、独立价值、自我议程和自我意见领袖的网络舆论场，使得与官方舆论不同调甚至唱反调的情况时常发生。同时，互联网也不可避免地成为谣言、诈骗、色情、暴力等有害信息的流通渠道，带来许多不良的社会后果。

第4节
当代的大众媒体管理

管理理念

大众媒体包括报纸、期刊、广播、电视等媒体形态，这些媒体的共同特点是一对多的单向传播。1978年后，在对“文化大革命”的反思中，党一度放松了对大众媒体的管制。经过1989年政治风波以及苏联解体，党认为放松对大众媒体的管控是一个深刻的教训。同时，随着市场化媒体的大量涌现，中国大众媒体对党的独立性增强，计划经济时代建立的指令性新闻制度已经不相适应。因此，自20世纪90年代以来，加强对大众媒体尤其是市场化媒体的监管成为党的重要目标。

与此同时，党也逐渐认识到新闻业是一种超高利润的文化产业，蕴藏很大的经济价值。因此，1990年后，党又授予大众媒体更大的经营自主权，推动大众媒体积极发展文化产业。由此，党在大众媒体上形成了政治与经济的双重管理目标，既强调“政治家办报”，又要求“企业化管理”。

权力网络

党政双轨：

(1)大众媒体管理仍由各级党委统一领导，宣传部归口管理。大众媒体的人事任命权、资产处理权、新闻采编权等核心权力都掌握在各级党委手中。在最高层面，中共中央所设立的由政治局常委领衔的“中央宣传思想工作领导小组”是全国大众媒体管理的最高权力机构，负责制定宣传舆论工作的总方针，协调党政部门的统一行动。中宣部是全国大众媒体的归口管理部门，其权力一是可以“指导、协调中央各新闻单位的工作”；二是可以协同中组部管理人民日报社、国家新闻出版广电总局、新华社等新闻单位和代管单位的领导干部，并对省、自治区、直辖市党委宣传部部长的任免提出意见。

党在全国大众媒体内普遍设有党的组织。一段时间内，市场化媒体曾经实行总编辑负责制，由总编辑和编委会掌握主要权力，如今大多改为党委领导制，核心权力转归本单位的党委掌握。许多媒体内的党委书记同时兼任社长或台长，总编辑是单位党委中的自然成员。各级党委与媒体内的党委层层串联，形成了一贯到底的权力链条和树状分支结构。例如，省委宣传部副部长兼任省级媒体如报业集团的党委书记，报业集团党委又分派委员担任下属的子报刊的党委书记，这些子报刊若还办有二级子报刊，再由前者的党委分派委员到后者担任党委书记。

(2)当代中国在新闻媒体的管理上回归党政双轨模式，结束了毛泽东时期在新闻管理上党政不分的模式。20世纪80年代，由于中国新闻媒体数量激增并日益走向市场化经营，新闻媒体管理客观上需要专业化，无法再由党的宣传部门兼管，国家因此在行政系统内恢复设立了新闻行政部门。

这些行政部门在各届政府的设置不同，经过多年的发展，当前的格局是由两个部门组成：一是国家新闻出版广电总局；二是国务院新闻办公室。这两个行政部门负责制定和执行有关媒体的法律法规，从而为党对新闻工作的领导确立合法基础与形式。这两个新闻主管部门内部都设有党组，在重大问题上必须经过党的系统向中央报告和请示。因此，它们虽然在行政职能上隶属国务院，但在实际运作上仍然主要听从中共中央宣传部的领导。

条块结合：

在党政双轨外，党对新闻媒体还采取条块结合的双重管理模式。每个层级的新闻机构都既要接受同级党委的横向的属地管理，又要接受上级行政部门的纵向的分类管理。其中，对媒体的属地管理占主导地位。中国对报纸实行“中央、省、市”三级管理制度，对广电在1999年前曾实行“中央、省、市、县”四级管理制度。此后改行“两级（中央与省）管理、三级（中央、省、市）办台”。20世纪90年代后，新闻媒体的人事、财政、资产等管理权力都被划归当地党委。近年来由于维稳责任加重，各级党委增强了对新闻媒体的属地管理，尽力堵塞可能的监管缝隙。

党政双轨、条块结合的管理方式使得新闻媒体的管理机构形成了复杂的矩阵结构（见图7-3）

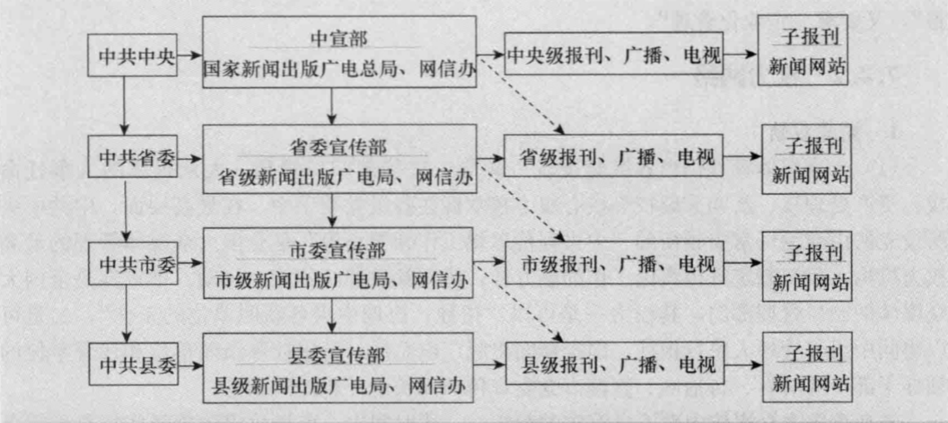


图 7—3　中国新闻媒体（含互联网媒体）管理的权力网络

行政制度

1990年以来，新闻行政部门加快建设新闻法规体系，出台了大量的行政法规，形成了严密的法网，为党和政府对大众媒体的管理奠定了法律基础。通过对大众媒体设立较高的准入门槛，进行产权限制、组织监管和从业资格控制，国家进而拥有了便利地对大众媒体进行内容审查和行政处罚的能力。

统一发布制：

党和政府通过新华通讯社对新闻信息进行集中管理，以化繁为简。新华社是国家通讯社，属于国务院直属事业单位，具有新闻监管职能，并非普通新闻媒体。新华社拥有法定的统一发布权，负责国内政务新闻的统一发布。1949年12月9日，政务院颁布的《关于统一发布中央人民政府及其所属各机关重要新闻的暂行办法》就规定，一切政府公告、公告性新闻都统一由新华社发布，各部门须将有关新闻稿件供给新华通讯社，或将应发布之新闻材料通知新华通讯社。这些政务新闻不经新华社发布，全国其他媒体单位，包括《人民日报》都不能径行报道。统一发布的具体机制是“新华社通稿”，在重要政务新闻上，其他新闻媒体一般不能自行采写，必须使用新华社通稿，甚至全文照登，不得节删。

除了在国内重要新闻上拥有统一发布权，新华社还垄断了外国通讯社稿件在国内的使用权。建国前夕，党宣布停止外国通讯社、外国记者在中国的新闻活动，禁止它们向中国报纸发稿。此后，外国新闻媒体在中国的采访和信息发布，长期由新华社归口管理。改革开放后，许多国内媒体开始自行编译、刊用外国通讯社的新闻。为此，新华社2006年9月10日发布了《外国通讯社在中国境内发布新闻信息管理办法》，明确规定，国内用户不得以任何方式直接订用、编译和刊用外国通讯社的新闻信息。

国有产权与事业单位制：

在市场经济中，党仍然坚定地维持对新闻媒体的所有权。1999年，媒体主管部门在处理《中国经营报》、《精品购物指南》的产权纠纷中，从报刊主办单位是全民所有制单位的前提，推定全国报刊都是全民所有制单位，其形成的资产均属国有资产。2002年1月，加入WTO伊始，媒体主管部门又明确宣布："我国的新闻媒体由国家经营，不吸收外资和私人资本。"

在加入WTO之后，为了推动媒体产业的发展，国家将新闻媒体区分为采编与经营两部分，后者允许吸纳业外资本，但国有资本必须在其中控股；前者仍禁止业外资本参与。2005年，《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定》规定，非公有资本不得投资设立和经营通讯社、报刊社、出版社、广播电台（站）、电视台（站），以及不得利用信息网络开展视听节目服务以及新闻网站等业务；不得经营报刊版面、广播电视频率频道和时段栏目等。这是国家首次以行政法规性质的法律文件规定我国新闻媒体实行国有制。

与此相关，全国新闻媒体实行事业单位制。这一制度是计划经济时代的产物，1978年后，政府允许新闻媒体推行"企业化管理"，但对新闻媒体的事业单位定性仍然不变。2006年，中共中央、国务院发出《关于深化文化体制改革的若干意见》，就此做出了明确说明：党报、党刊、电台、电视台、通讯社、重点新闻网站和时政类报刊，少数承担政治性、公益性出版任务的出版单位实行事业体制。

媒体的事业单位制衍生出了国家对新闻媒体机构的人事控制权与财政控制权。按照事业单位制度的规定，其人事编制、财务收支都要纳入国家的公共管理范围，受国家制度的约束与监督。首先，在事业单位制之下，媒体的正式工作人员属于财政供养人员，其编制要受到国家相关制度的约束，且处在单位职称评定的等级阶梯中。其次，新闻媒体在收支上须受预算管理制度的约束。尽管媒体采取企业化管理，但与国企不同，媒体的利润最终要上缴，不能留为自主支配，否则就可能构成侵占公款罪。

行政许可制：

中华人民共和国成立以来，历部宪法中都载入了公民有言论、出版自由的条文。为了将此条文与党管媒体的原则相结合，设计出了许可制（又称审批制）。2001年颁布的《出版管理条例》第24条首先将宪法中的出版自由转述为在出版物上发表的自由："公民可以依照本条例规定，在出版物上自由表达自己对国家事业、经济和文化事业、社会事务的见解和意愿，自由发表自己从事科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的成果/

在出版物上，《出版管理条例》规定："报纸、期刊、图书、音像制品和电子出版物等应当由出版单位出版。"在出版单位上，《出版管理条例》规定："设立出版单位，由其主办单位向所在地省、自治区、直辖市人民政府出版行政部门提出申请；省、自治区、直辖市人民政府出版行政部门审核同意后，报国务院出版行政部门审批。"

经由许可制，党和政府不但拥有对新闻出版物进行审批的权力，也拥有查禁含有敏感内容的出版物的权力。在具体的许可政策上，新闻出版行

政部门对出版刊号实行总量控制。按照许可制的规定，报刊媒体只有获得由新闻出版行政部门颁发的国内统一出版刊号才能出版。1996年后，新闻出版总署因此前对出版刊号放量过多导致市场过剩，开始对刊号进行总量控制，一般不再批准新的报纸刊号，实施“有死才有生”的原则，新办一家报刊的前提是现有报刊中的一家退出市场。

与纸媒相比，广播电视在设立条件上更加严格。《广播电视管理条例》规定电台、电视台实行“政府台”制，只能由政府机关设立。

主办主管制：

1993年，新闻出版总署发布《关于出版单位的主办单位和主管单位职责的暂行规定》，对主办主管单位的定位、相互关系以及所负职责作了规定，形成比较严密的主办主管的管理制度。1997年，国务院颁发《出版管理条例》，规定举办出版单位必须“有符合国务院出版行政部门认定的主办单位及其主管机关”。《关于出版单位的主办单位和主管单位职责的暂行规定》第6条规定：“主管单位、主办单位与出版单位之间必须是领导与被领导的关系，不能是挂靠与被挂靠的关系。”因此，与社团管理中实行的挂靠制度不同，国家在主办单位、主管单位与媒体之间建立的是一种等级权力关系，前者拥有对媒体进行直接管理的权力。具体而言，主办单位对新闻媒体的内容采编、经营活动和人事任命都有管理权力；主管单位对新闻媒体也拥有管理权力，可以任免媒体单位主要负责人，审核报刊的重要报道计划与稿件，决定其能否发表等。

由此，全国的大众媒体通过主办主管制的纵向管理链条被纳入国家的权力结构中，国家可以借此向主管单位、主办单位、报刊媒体逐层分解管理责任。与此相应，这一链条也使得各新闻媒体单位根据其主管、主办单位的行政级别，获得了一定的行政级别。例如，《人民日报》、《求是》杂志由于其主管单位是中共中央委员会，享有媒体单位中最高的行政级别——部级单位；中央电视台、中央人民广播电台由于其主管单位是自身为部级单位的国家新闻出版广电总局，因此被确定为副部级单位。

新闻审读制与编辑责任制：

(1)新闻审读与阅评。各级新闻出版行政部门都成立有审读小组，负责对所辖报纸进行审读，并定期向上级部门报告。主管单位也须对其主管的报纸进行审读，并定期向所在地的新闻出版行政部门报送审读报告。党的宣传部门对新闻媒体的事后审查机制是新闻阅评。中宣部在党的十四大后成立了新闻阅评小组进行阅评，定期发出《新闻阅评》（最初名为《新闻舆论动向》）。此后，这一做法推广到地方各级宣传部门。

作为事后审查的保障，新闻出版行政部门建有相关处罚制度，根据审读、阅评意见对新闻媒体机构采取相应的处理，相应给予警告、勒令检讨、禁止发行、扣发奖金、停业整顿、撤换主编、停刊解散等处罚。

(2)编辑责任制。《出版管理条例》规定，“出版单位实行编辑责任制度，保障出版物刊载的内容符合本条例的规定”。在编辑责任制下，全国纸质媒体都必须在出版前由编辑进行事先审查，确保出版内容的合法。广播电视也需进行播前审查，《广播电视管理条例》规定：电台、电视台不

得播放未取得许可的单位制作的节目，必须对节目内容实行播前审查、重播重审。在重大、敏感题材上，新闻媒体机构不具有事前审查的终审权，必须进行送审，将材料提前报送主管部门及相关部门审查。

资格许可制：

新闻出版行政部门对新闻媒体机构、新闻媒体机构负责人、记者都建立了从业资格管理制度。新闻媒体机构每年要接受新闻出版行政部门的年审。新闻媒体机构的负责人上任前要接受相应的培训。2005年，新闻出版总署颁行《新闻记者证管理办法》，规定公开的新闻采访必须出示经新闻出版单位、广播电视主管部门资格认定，由国家新闻出版行政部门核发的记者证件。新闻记者证也同样实行年度审核制度，新闻记者证五年换发次。

党的指令

在市场经济条件下，传统的指令性新闻制度在经营管理层面已经不复存在，但在宏观管理和采编运行上并未完全消失。为了及时、有效地掌握舆论，党坚持通过宣传部门对新闻媒体进行指令管理。

宣传部门对新闻媒体的管理方式分为宏观指导与具体指令两种，后者已经成为主要部分。宣传部的具体指令又分为报道任务与禁令两类：前者是对新闻媒体提出正面报道、用稿要求，例如一律采用新华社通稿；后者则下达禁载内容，提出“删除”、“不炒作”某个新闻。近年来，地方宣传部给媒体的指令越来越精细化。在传达指令上，宣传部门有两种机制。第一种机制是每周例行召开的由各媒体派人参加的“吹风会”；第二种机制是宣传部门用电话、网络等形式直接通知媒体机构。20世纪80年代以前，宣传部门多采用下发文件的方式通知，如今随着信息流通加快和公民权利意识强化，宣传部门更多采用电话、网络形式通知。

市场干预

市场经济时代，党和政府虽然不再对市场化媒体进行直接的经营控制，但仍拥有对媒体间市场竞争进行干预的手段，形成对市场化媒体的经济软控制。

首先，组建媒体集团。为了便于集中管理及应对党媒在市场竞争中的疲软，20世纪90年代中期以来，党和政府对报纸、电视台进行裁撤归并，将大批优质资源、业务成建制地划入省级以上的机关报、电视台手中，帮助后者壮大规模，形成媒体集团。

其次，积极扶植主流媒体。其手段包括：

(1)财税优惠：在资金注入、税收、邮发上给予优惠；

(2)特许经营：将市场价值高的新闻资源、传播项目交给主流媒体垄断经营，例如主管部门规定将奥运会、世界杯、春节联欢晚会等交由中央电视台独家转播或举办;

(3)利用行政渠道的助力：各地党委每年都下文要求党政机关、国有企

事业单位优先订阅中央及本级党委的机关报，国家新闻出版广电总局则规定各地电视台必须对央视一套的《新闻联播》与《天气预报》进行同步转播，并且禁止将央视在其中插播的广告替换为本台的广告。

最后，对市场化媒体进行差别对待。20世纪90年代以来，主管部门掌握的新闻资源（包括传播管道、上市许可、优质信息源等）日趋增加，它们根据亲疏远近对市场化媒体给予不同待遇。这对于陷入日趋激烈的竞争中的市场化媒体影响巨大，往往决定了它们在竞争中的强弱胜败。

第5节
当代的互联网媒体管理

由于互联网媒体的传播特性迥异于大众媒体，而且其人事权、资产权和采编权已不再直接掌握在党的手中，这使得党无法再用对大众媒体的传统管理模式来管理互联网媒体。因此，自互联网兴起以来，党投入了巨大的人力、物力来建设一套新的互联网管理制度和策略。

管理理念

进入21世纪后，在互联网迅猛发展的冲击下，加强对互联网的管控成为党的必然选择。党的领导层日益体认到互联网的巨大舆论影响力，2013年，习近平同志在全国宣传思想工作会议上强调要把网上舆论工作作为宣传思想工作的重中之重来抓。

互联网在带来冲击的同时，也提供了巨大的经济红利，成为国家经济运行的基础和增长引擎，而且可以帮助党和政府显著地降低政务成本、增强治理能力，甚至还具备通过虚拟广场疏泄社会矛盾的安全阀功能。

因此，党在互联网问题上形成了发展与管制并举的管理战略，提出了确保网络安全和发展网络强国的双重目标。2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在互联网治理上总结提出了“积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针”。

在互联网新闻管理的具体思路上，阻断境外非法、敏感信息的进入在2000年后成为管理者的首要目的，建设一个可以与国际互联网相分离的国家网络由此成为管理者的重要思路。党和政府的另一基本思路是对互联网进行结构改造，以便将传统媒体的管理框架移植到互联网上。对于互联网新闻管理框架的具体构成，2004年，党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出，应建立法律规范、行政监管、行业自律、技术保障相结合的管理体制，加强互联网宣传队伍建设。

权力网络与法规建设

权力网络：

互联网在中国已经形成了一个完整的虚拟社会，因此在互联网管理上所涉及的权力部门众多，包括许多经济、社会、安全方面的职能部门，如信息产业部、教育部、文化部、卫生部、公安部、国家安全部、国家食品药品监督管理局、国家保密局、商务部、中国科学院、总参谋部通信部、国家工商行政管理总局等。

互联网的内容管理曾经也是多头管理、九龙治水，例如文字新闻类由国务院新闻办公室管理，影音内容的准入牌照由国家新闻出版广电总局审发，出版、游戏类则是文化部和新闻出版总署管辖。近年来，党和政府开始推动对互联网的统一治理。在行政机构上，2011年，国务院设立国家互

联网信息办公室，作为统一负责互联网信息内容管理的主管部门。国信办成立之初挂靠在国新办，不单设办事机构，并由国新办主任兼任其主任。2014年8月，经国务院授权重组，国信办正式独立，并获得互联网内容的监督管理执法权。

在党的机构上，中宣部依旧是负责互联网内容管理的核心职能机构，中宣部对国信办有指导监督权（现任国信办主任兼任中宣部副部长）。2014年2月，在对互联网工作的高度重视下，中共中央成立了中央网络安全和信息化领导小组，作为对互联网管理的集中统一的最高领导机构，它由党的总书记担任组长，并常设办公室于国家网信办。之后，地方各级党委相应成立网信小组。

与大众媒体不同，新闻网站中除新华网、人民网、光明网等官方重点新闻网站实行党委领导制外，大量的商业网站实行的是总编辑负责制，即便一些商业网站内设有党委，它也并非决策机构。

法规建设：

传统大众媒体的管理实际上以政策管理为主，但互联网媒体的主体非常多元，从网络经营者、网络传播者到网络接收者都十分庞杂，更需要稳定、普适的立法管理。因此，从20世纪90年代末开始，国家主动进行了大量的相关立法，其依法管理网络的思路非常明确。

1994—1999年，互联网刚刚起步，问题相对较少，立法建设尽管已及时启动，但数量很少，内容也较笼统模糊。2000-2004年，互联网迅速发展，问题大量涌现，各部门密集出台互联网相关法律、法规。2005年后，各部门在分工明确的基础上又出台了一系列法规，网络立法进入相对平稳、成熟的阶段，网络管理的基本制度也开始形成。截至2008年10月，全国人大及各管理机构共推出了60余部与互联网相关的法律、法规，使中国成为世界上该领域立法最多的国家。

技术保障

为了应对互联网的传播能力，国家一直努力推进有利控制的技术保障。第一，限定连通国际互联网的统一出口，并在出口设置“网络防火墙”。国务院早在1996年即规定国际联网必须使用有关部门提供的统一的国际出入口通道，任何单位和个人不得自行建立或者使用其他通道进行国际联网。至今，中国互联网只有三个通向国际互联网的出口，而且这三个出口都通过软硬件建设了“网络防火墙”，以阻断境外有敏感内容的网站和网页。第二，在国内网络普遍设置过滤系统，删除、屏蔽敏感内容。这种过滤遍及网络应用、接入点、ISP和骨干网等各个层面，国内各种综合网站、电子邮箱、论坛、BBS、社交网、博客、微博、实时通信、搜索引擎等都须事先进行关键词过滤。第三，在网络终端实施监控，整治全国网吧，安装报警软件等。第四，在紧急事态和敏感时期，对手机和互联网服务进行地区性信号屏蔽或网络关闭。

行政制度

境外投资禁入：

作为一个新兴产业，互联网行业具有高创新、高风险、高投入的特点。这使得众多网络媒体无法依靠政府投资经营，而只能依靠市场资本包括境外资本投入。由此，与传统大众媒体全部由体制内产生、属于国家所有、实行事业单位制不同，中国最具影响力的网络媒体——新浪、腾讯、搜狐、网易、百度等，都不是以体制附属物的形式出现和存在的，它们一开始便是非公有制的商业公司。

不过，这并不意味着党和政府对网络媒体没有产权限制，相反，党和政府一直禁止外商投资国内的网络媒体。网络媒体公司在很长一段时间内，因国内股市尚未对自己开放，故只能赴海外上市吸收外资。面对这一矛盾，从新浪公司开始，国内互联网企业几乎全部采取了VIE（协议控制）模式——通过境外壳公司与中间协议的复杂形式，保障境外资本可以对外表上由中国籍股东所有的国内互联网企业进行实际控制。这一模式暂时规避了中国法律中的有关禁令，促成了中国互联网在此后的高速成长，给中国经济带来巨大红利，因此长期以来得到政府有关部门的默许。

网络实名制：

网络主管部门从2004年以来不断推进实施网络实名制。首先，互联网信息服务提供者的责任人被要求在向政府部门备案登记时，必须提供有效证件。这是在源头上建立实名注册制。其次，互联网用户也逐步被要求实行实名注册制。2004年，在整治高校BES的行动中，政府部门创造了对互联网用户实施实名注册制的做法，此后将此做法全面推广到各种互联网平台，包括各种网络论坛、聊天室、博客、微博和微信等。

2015年2月，国家互联网信息办公室发布的《互联网用户账号名称管理规定》做出系统的实名制规定，强调互联网企业应当按照“后台实名、前台自愿”的原则，要求互联网用户通过真实的身份信息认证后注册账号。同时，互联网企业应当落实管理主体责任，配备与服务规模相适应的专业人员，对互联网用户提交的账号名称、头像和简介等注册信息进行审核。

新闻网站的许可制：

在网站创办上，政府最初沿用传统媒体的许可制。由于不适应互联网的技术特性，政府转而采取分类管理，对互联网站按照经营性和非经营性进行区分，实施许可制与备案制并行的制度。2000年，国务院发布的《互联网信息服务管理办法》第4条规定：“国家对经营性互联网信息服务实行许可制度；对非经营性互联网信息服务实行备案制度，由此，个人及社会团体在创办非经营性信息服务网站上获得了较低的准入门槛。

在非经营性互联网信息服务中，新闻、出版、教育等类别被单列出来，依旧实行许可制。《互联网信息服务管理办法》以及2005年信息产业部颁布的《非经营性互联网信息服务备案管理办法》都做了相似规定，例如后者第11条规定：“拟从事新闻、出版、教育、医疗保健、药品和医疗

器械、文化、广播电影电视节目等互联网信息服务，根据法律、行政法规以及国家有关规定应经有关主管部门审核同意的，在履行备案手续时，还应向其住所所在地省通信管理局提交相关主管部门审核同意的文件。拟从事电子公告服务的，在履行备案手续时，还应当向其住所所在地省通信管理局提交电子公告服务专项备案材料。

对于互联网中的时政新闻信息单位则实行许可制。2005年国务院新闻办公室公布的《互联网新闻信息服务管理规定》第5条规定，“新闻单位设立的登载超出本单位已刊登播发的新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的互联网新闻信息服务单位”，以及“非新闻单位设立的转载新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的互联网新闻信息服务单位”，都必须经过国新办的审批许可。

在许可制的基础上，政府还对互联网新闻信息服务单位做出了总量、结构、布局的限制。

网络新闻的生产限制：

与传统媒体一律属于国有不同，网络新闻媒体中有许多商业资本的网站。为了维持对互联网新闻传播的有效监管，政府推出了新闻“转载制，将传统媒体的集中传播结构复制到网络上。

首先，对于没有“新闻机构”地位与新闻采访权的新闻网站，授予“转载权”，只允许转载新闻。2005年的《互联网新闻信息服务管理规定》第5条区分了三类单位：“（一）新闻单位设立的登载超出本单位已刊登播发的新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的互联网新闻信息服务单位；（二）非新闻单位设立的转载新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的互联网新闻信息服务单位；（三）新闻单位设立的登载本单位已刊登播发的新闻信息的互联网新闻信息服务单位。”按照这一规定，第二类的互联网新闻信息服务单位属于“非新闻单位”，不得登载自行采编的新闻信息，只能转载、发送中央级和省级新闻单位发布的新闻信息。

2014年8月，针对用户和信息流量爆炸性增长的微信等即时通信工具，国家网信办发布了《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》，规定：“新闻单位、新闻网站开设的公众账号可以发布、转载时政类新闻，取得互联网新闻信息服务资质的非新闻单位开设的公众账号可以转载时政类新闻。其他公众账号未经批准不得发布、转载时政类新闻。”

其次，在转载制基础上，网络新闻管理机构进一步推行“规范稿源”，限定可以转载的范围。2007年，国新办向各新闻网站发布可供网站转载新闻的“规范稿源内的媒体”，列出了200多家可以转载的中央与省级媒体单位。在规范稿源中，网络管理机构又限定各家网站在重大新闻上只能使用新华社通稿。

网络新闻的内容审查：

政府将编辑责任制贯彻到网络媒体上，要求各新闻网站、论坛、社交网站等必须安排专职而非兼职的编辑、版主，并建立责任管理制度。2002年，新闻出版总署发布的《互联网出版管理暂行规定》第21条规定：“互

联网出版机构应当实行编辑责任制度，必须有专门的编辑人员对出版内容进行审查，保障互联网出版内容的合法性。互联网出版机构的编辑人员应当接受上岗前的培训。”2005年，国新办发布的《互联网新闻信息服务管理规定》第20条也规定：“互联网新闻信息服务单位应当建立新闻信息内容管理责任制度。”

在审查范围上，政府要求必须覆盖所有的网络信息，不仅要对网络新闻信息本身进行审查，而且要对网络新闻信息下面的大量跟帖和评论进行审查，以有效控制敏感信息和言论的传播。在审查标准上，政府在相关法规中最初规定了“危害国家统一、主权和领土完整”等9条禁载的内容，后逐渐增加到14条。在审查方式上，由于互联网信息量巨大，主管部门要求网络媒体建立系统自动过滤和人工审查相结合的机制。在处理手段上，网络媒体一般会根据主管部门的指示或自我审查的结果，对敏感信息及其发布者采取屏蔽、删除、关闭跟帖或评论、限制发表权利、销号等办法。

政治策略

网络指令管理：

面对互联网高速、多元的信息流动，网络主管部门对网络媒体的指令管理呈现几个新特点。

第一，对象泛化。网络主管部门依据党管舆论、党管新闻的原则，将指令管理的范围推广到体制外的各商业网站，要求后者设立收发、执行指令的人员和机制。

第二，内容细化。网络主管部门在网络指令上变得更加个案化，开始更具体地针对个案发布禁载指令或报道要求，因此日益呈现微观管理的特征。不仅如此，网络管理部门在指令的细节上也日益强化，一些指令对什么新闻在网站头条放多少分钟、多长时间转到网站的第二层页面都做出了规定。一些地方的网管办或网信办甚至建立了指令分级制，按不同指令级别限定新闻网站完成指令的期限，如从五分钟到半小时。

第三，频率加快。为了及时应对瞬息变化的网络舆情，网络主管部门对网络媒体加快下达指令、布置宣传任务及新闻禁令，指令数量因此显著增多。

第四，处置加强。由于对多数互联网站不再具有人事任免权，网络主管部门更加依赖行政处罚手段来贯彻指令。许多地方的网络主管部门推行“计分制”强化对新闻网站的考核和处置，根据网站对指令的执行情况实施不同的扣分或加分，最终再根据网站剩下的总分予以精确奖惩。

网络自律与举报：

互联网上的传播者数量巨大，党和政府无法单靠自身的力量实现监管。因此，在互联网管理上，党和政府非常重视网络自律与举报体系的建设。首先，组织成立了各级互联网协会。通过互联网协会来规范网络服务提供商的行为，赋予该协会在互联网行业内排他性的、半官方性的管理型事业单位地位。其次，动员各大网站、微博大V等签署自律公约，承诺加强自我审查，拒绝传播各种国家禁止的信息。最后，设立举报机制，动员

网民对各种违法网络信息进行举报。

网络宣传队伍建设：

在建立各种监管互联网的机制之外，党还大力加强网络宣传队伍的建设。2000年8月，《人民日报》头版发表评论员文章《大力加强我国互联网媒体建设》，明确提出“加强互联网媒体建设，加强网上新闻宣传，是带有全局性的重大而紧迫的课题”。2014年8月18日，中央全面深化改革领导小组第四次会议审议通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》，习近平同志强调要着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体，建成几家拥有强大实力和传播力、公信力、影响力的新型媒体集团。在这些认识下，党全面展开网络宣传队伍的建设。

首先，打造官方网络媒体队伍。党和政府积极推动传统党媒进军网络，打造网络主流新闻网站。2000年后，国家拨付财政专款支持建设人民网、新华网、中国网、中青网等重点新闻网站。同时，推动党政机关开办网站、入驻微博和微信等即时通信工具，及时传递官方声音。其次，组织和培训大量的专职、兼职的网络评论员，对网络舆论进行引导和对冲。这一队伍规模庞大，编制内的网评员在全国有几十万之巨，此外还有几倍于此的编外网评员。有关部门还积极将其中的一些网评员培养为网络上的舆论领袖，如微博大V，以发挥更大的舆论导向作用。最后，扶持与政府合作的大型国内商业网络媒体，形成对境外网络媒体，如谷歌(Google)、推特(Twitter)的替代，并且开展对网络意见领袖的团结、统战工作，积极发展政府在网络上的盟友。

本章小结

宣传是中国共产党的重要生命线，党一向重视和善于运用新闻媒体进行宣传，以实现对全国思想舆论的主导。为了确保宣传的有效，党始终强调对新闻媒体的严格管理，将“党管媒体”确立为党政体制的基本原则之一。

随着市场经济的转型和互联网技术革命的发生，党管媒体的传统方式受到挑战。为此，党一方面积极利用市场化媒体和互联网推动舆论监督和政府治理革新，另一方面通过摸索和适应逐渐确立了一套新的管理大众媒体与网络媒体的制度和策略。尽管如此，在管理的规范性和信息的开放性方面，依然存在诸多的问题，需要进一步的改革。党的十八届四中全会凸显了法治建设的重要性，可以预期，中国新闻媒体将在法治化和对外开放的道路上迎来更大的发展。

第8章
军事系统

军事系统在中国政治中有着特殊的地位。毛泽东的名言“枪杆子里面出政权”道出了中国政治中最为本质的内容。1927年，面对国民党的暴力镇压，中国共产党人创建了自己的武装力量，发展根据地，建立革命政权，经过20多年的浴血奋斗，取得了全国范围的胜利。在这一过程中，中国共产党人成功地以政治手段驾驭和控制武装力量，解决了中国历史上长期延绵、难以根治的军队私人化问题。战争年代确立的原则和建制——“党指挥枪”、“党对军队的绝对领导”、“支部建在连上”、“政治委员制度”等，至今依然是中国武装力量建制的基本原则和制度安排。1949年之后，军队在中国政治中的地位和作用虽然有所变化，但其作为中国共产党领导地位的核心支柱作用，一如既往。

本章第1节从历史维度考察当代中国军事力量的背景与起源，叙述军队在政治发展中的角色与功能；第2节介绍当代中国军事领导制度与结构；第3节介绍军事体系的组织指挥、国防动员和兵役体制。

第1节
当代中国军事
系统的历史起源与功能

现代中国历史中
的军事力量、政党与国家

辛亥革命及清王朝的崩溃使中国面临了国家政权与主权的双重危机。作为国家支柱和象征之一的军队，也脱离了传统“以文驭武”的模式和中央的统一控制，分裂为听命于地方军阀或不同政治集团的武装力量。重建国家中央威权必须克服军权的分裂。然而，在遵从战争逻辑的中国近代，各主要政治集团都明白“有军则有权”，由此陷入一种“集体行动的困境”，即只要对手有着大量军队，就没有军人会解散军队。在这种情况下，重建国家对合法使用暴力的垄断权，只能采取以暴制暴、以战争制止战争的强制手段。在这一政治和军事的竞争过程中，能够用军队重建国家政权的政治力量只有国民党和共产党。以军事手段建国的前提就是构建政党领导控制下的军队，即“党军”，然后用军事手段击败对手，建立政权，逐步收回被外国侵夺的主权。对此，毛泽东在《战争和战略问题》一文中有着精辟的概括：“每个共产党员都应懂得这个真理：枪杆子里面出政权。我们的原则是党指挥枪，而决不容许枪指挥党。但是有了枪确实又可以造党，八路军在华北就造了一个大党。还可以造干部，造学校，造文化，造民众运动。延安的一切就是枪杆子造出来的。枪杆子里面出一切东西。从马克思主义关于国家学说的观点看来，军队是国家政权的主要成分。谁想夺取国家政权，并想保持它，谁就应有强大的军队……只有用枪杆子的力量才能战胜武装的资产阶级和地主；在这个意义上，我们可以说，整个世界只有用枪杆子才可能改造。”

共产党人对于军事力量的重视是以鲜血为代价得来的。第一次国共合作失败后，党敏锐地认识到，没有自己领导的军队，党及其革命运动断无成功之可能，没有坚强的党也不可能建立一支自己控制的武装力量。1927年，党创建了第一支自己领导的军队。在著名的“三湾改编”中，毛泽东提出“支部建在连上”的主张。这是一个创造性的组织发明，为党对军队的领导奠定了组织基础。1929年12月，毛泽东主持制定古田会议决定，从理论上阐明了党对军队的领导，确立了“党指挥枪”的基本原则。此后，党对军队的领导和控制机制也逐步建立和完善起来。例如，党控制了军队军政干部的任免，逐渐在军队中建立党的组织系统、政治委员与政治部制度，在军队中开展政治工作等。据当时红军主要领导之一李德的回忆，到1934年时，“红军无可争议地是处于共产党的领导之下”了。但是，在革命根据地分散、交通和通信不畅通的情况下，党建立最高军事领导机构，加强对红军的统一领导和指挥的意图并没有完全实现，各地军队还是由各地党的组织领导和指挥的。直到1936年10月，红一、红二、红四方面军于甘肃

会宁地区胜利会师，中央革命军事委员会决定扩大组织，党中央才对所辖主力红军实现了统一指挥。此后，党对军队的领导和控制机构与体制虽几经变迁，但党对军队的绝对领导权一直未变，持续至今。

在中国现代革命中，政治集团掌握军事力量本身并非目的，而是为了通过军事手段夺取政权，重建国家。为了摆脱生存危机，共产党不但建立自己领导下的军队，而且以军队作为夺取政权的主要工具，建立其治下的国家。迫于残酷斗争的压力，党提出了“一切为了战争，一切为了战争的胜利”的口号。在这一过程中，一种高度集权的体制被创制出来。经由人事和组织渗透，党不但控制了军队，也控制了政府与其他社会组织。政治社会权力向党集中，党内权力又集中于中央的军事化的政治体制。在这一体制中，军事部门与政府（行政部门）是平行的，军队并不从属于行政或议会，它们都直接听命于党。在战争环境中，这一高度集权的体制有利于提取社会资源，支撑党政军基本运行与军事斗争的需要。正如费正清所说，“毛泽东和他的同志们，远在实际取得政权以前，即对各不相同的，但常常是相当大的地区和人口实行了有效的政治控制。因为这个缘故，中国的共产主义运动参与了与人民的三重关系：革命军队的关系，设法从群众’海洋’获取军队作战所必需的支持；‘先锋队的党’的关系，设法指导无产阶级完成它的历史使命；政府，即国中之国的关系，在政府的职能中与其控制下的全体居民在许多层次上建立一个复杂的、相互作用的网络”。

军队系统的功能

这种以政党及其领导下的军队为核心的国家体制一直延续到新中国成立之后，其内核仍然是当前政治体制的关键所在。在共产党建立全国政权后，其治下的军队也自然成为国家机器的重要组成部分，在当代中国政治体制中扮演着重要的政治、社会、经济文化角色，发挥着相应的功能。这些功能大致可以概括为以下几个方面：

保卫国家领土和主权安全：

当代中国军队扮演着抵御外来侵略、维护国家主权领土完整的重要角色，“巩固国防、抵抗侵略、保卫祖国”。1949—2001年，中国经历的战争主要有朝鲜战争、中印边界战争、中苏珍宝岛冲突、中越边界战争，后三次战争与边界和领土争端有直接关系。在这些军事争端与战争中，我国军队均取得了胜利，以实际行动维护了国家领土和主权完整。

维护中国共产党的执政地位：

在建军之初，党就把军队当作保护自己的重要力量，并视为夺取政权、建立国家的主要工具。在中国国家政权的建构过程中，党始终居于核心领导地位。此后，军队也一直致力于“为中国共产党巩固执政地位提供重要的力量保证”。当党的统治体系发生整体性紊乱时，军队就成为及时的“稳定器”，如在“文化大革命”期间，党政官僚体系被打乱而不能正常运作时，军队进行“三支两军”，组建革命委员会，掌握了地方党政机构的实际权力，为党政机构的重建提供了过渡性的安排。1989年政治风波中，军队再次在关键时刻挽救了党，恢复了国家社会秩序和政治稳定，使中国的

政治发展走上一条不同于苏联的道路。在当前中国政治体制改革过程中，军队仍是决定中国政治未来走向的主要因素之一。简言之，军队在关键时刻扮演的党的护持者角色，使掌握政治权力的共产党能按自己的战略意志建构国家，掌握、调整国家发展的方向与路线。

参与政治运动：

政治运动起源于以军队为主体的革命运动，也是党经常运用的建构与治理国家的重要方式。在毛泽东时代，军队不同程度地介入政治、社会和经济活动，几乎没有一年的政治运动与军队无关。改革开放后，军队逐渐致力于专业技能与军事素质的提高，日益正规化和现代化，只按制度规定的渠道与程序参与日常政治过程，如组团或选派代表参加各级党代会、人代会等。军队一般不会主动发起或向党动议发起政治运动，其参加政治运动或是为了贯彻党的路线方针，或是为了在军队中推行党的意识形态。与此同时，军队也不再干预军事领域之外的党政社会组织。

训练和输送干部：

历史上形成的一体化体系中，军队向各级党政机关输送干部的情况比较普遍。新中国成立后的中共高层精英大多有革命军事经历，国外有学者称他们都是穿军服或不穿军服的军人。不少军队干部在党政机构中兼任多种职务，成为中央和地方政权机构精英的主要来源。中央机关自不必说，在地方层面，据史学工作者统计，建国之初的67位省、市、区首长中，出自军队系统的有35位，超过一半；在其中的48个新占领区域的省、市、区首长中，有30位出自军队系统，占近2/3。“文化大革命”时期全国实行军管，上至国务院各部委，下至县政部门，形成了军人执政的局面。“文化大革命”结束后・干部管理逐步制度化、正规化，军队与党政机构高层之间的非制度化转任与兼职现象减少。但是，退伍军人仍被看作政治体制中的一员，大多数军官转业进入党政机关，成为军队向党政机构输送政治精英的主要渠道。据《2000年中国的国防》白皮书提供的数据，新中国成立以来，先后有350多万名军队干部转业到地方工作，活跃于国家建设的各个领域。在改革开放以来安置的150多万名军队转业干部中，33万多人担任县（处）级以上领导职务，不少人走上省（部）级领导岗位。

承担一定的经济、社会、文化角色：

在经济方面，新中国成立前，有南泥湾的实践，大生产运动帮助党和边区解决了财政困难；新中国成立后，除了把大量军队转业组建建设兵团从事农垦工作外，现役军队也从事一定的经济生产活动。到20世纪90年代末，军队直接经营的企业达6000多家，几乎涉及了国民经济的各重要部门。尽管军队参与经济活动具有一定的历史合理性，但并不符合现代国家建构的基本原则以及军队专业化的客观要求。随着军队经商弊端的浮现以及带来的严重问题，1998年，党中央决定禁止军队从事商业经济活动，军队全部吃“皇粮”，即军费开支全部源自纳税人的国家公共财政。

在社会方面，新中国成立后革命时期建立的军事化社会体制被推广到全国。城镇中的企事业单位、街道居委会、农村人民公社是当时社会的基本组织形式。城市中的企事业单位依照军队建制设立政治部门，并有大量

军队干部和复转军人进入。农村的人民公社是按军事化模式组织起来的，用“大兵团作战”的军事组织及其管理模式发展农业生产。改革开放后，非军事单位逐步去军事化，但一些单位如铁道总公司、公检法系统等仍保留着政治部等具有军事化色彩的机构设置。与此同时，军队并没有完全退出社会建设的角色，继续提供大量公共物品。历年《中国的国防》白皮书显示：解放军和武警成建制组织部队和民兵预备役人员参加诸多社会建设事业。目前，中国武装力量始终是抢险救灾的突击力量，承担最紧急、最艰难、最危险的救援任务。军队和武警部队组建有9类5万人的国家级应急专业力量，各军区会同有关省（自治区、直辖市），依托现役和预备役部队组建4.5万人的省级应急专业力量。解放军还派出相关力量协助公安、武警部队维护社会秩序，防范和打击恐怖活动。在参加这些活动，特别是抢险救灾时，军队直接面对社会。完成这些任务对提升军队形象，提高社会对军队、党和国家的认同，强化党和国家的政治合法性起着重要的、不可替代的作用。

在文化方面，“军队的社会政治训练被当作促进国家一体化的手段。军队本身在一定程度上起着国家一体化的作用。军队往往被认为是国家的象征，军队的日常生活要求士兵们突破他们的家乡观念，即使不能接受也要默认国家的权威和意识形态，更重要的是，武装力量也能起到“国家学校”的作用，从根本上改变整个人民的观念。党将军队塑造为党和国家意识形态或道德文化意识的“集装器”·把军人树立成整个社会的道德模板。军队的核心文化价值观是绝对服从和严格的组织纪律性。“忠诚于党、报效国家”、服从、牺牲、无私、奉献等观念，通过不同的传播渠道，传递给社会成员，提高对党和国家的认同。在某种意义上，高校的新生军训也扮演着类似的角色。

第2节
军事领导制度与结构

当代中国军事系统以党对军队的绝对领导为核心原则，涉及军队与政党、政府机构、社会之间的关系，包括军队内部的组织指挥、国防动员和兵役体制。

军事系统的核心原则
党对军队的绝对领导

“党指挥枪，而决不容许枪指挥党”是在革命过程中形成，且至今仍坚持的党军关系的核心原则。《中华人民共和国国防法》、《中国共产党章程》和《中国人民解放军政治工作条例》都强调党对中国人民解放军（和其他人民武装力量）的领导。党对军队的“绝对领导”最重要的是政治领导和思想领导。所谓政治领导是指中国共产党规定军队的性质、宗旨、任务和建军原则，使军队与党中央、中央军委保持政治上的高度一致；领导全军贯彻执行党的纲领、路线、方针和政策，实现党赋予军队的基本任务和具体任务。所谓思想领导，即用党的意识形态马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平总书记系列讲话，武装全军官兵的头脑，培养军人“忠诚于党、热爱人民、报效国家、献身使命、崇尚荣誉”的价值观，塑造军队对党的绝对服从的意识与观念。

党对军队的政治和思想方面的领导，通过一系列相关的组织与制度体系得以保障和实现。这些组织与制度体系本身也是紧紧围绕着“党对军队的绝对领导”这一原则进行设置和安排的。

党和国家的军队领导制度

在当代中国政治体制中，党对军队等武装力量的领导在制度层面体现在中共中央军事委员会与中华人民共和国中央军事委员会的双重设置上。

从党的方面来看，中共中央军事委员会是领导全国武装力量的统帅机构。《中国人民解放军政治工作条例》第4条规定，中国人民解放军最高领导权和指挥权属于中国共产党中央委员会和中央军事委员会。根据党章的规定，中共中央军委与中共中央政治局都由中共中央委员会产生，由中共中央政治局总书记担任中共中央军委主席，以体现党对军队的领导权。在毛泽东时代，军队事务具有相对的独立性，按“政治局议政、军委议军”的分工原则各自运行。例如，军队高级将领任免不由中共中央组织部管辖，而由中共中央军委主席负责。《现役军官法》第12条规定：“总参谋长、总政治部主任至正师职军官职务，由中央军事委员会主席任免就日常决策层面而言，中共中央军委是在中共中央政治局之外运行的，但又接受党的最高领导人的领导。实际上，中共中央军委直接向军委主席汇报工

作，而中共中央政治局基本上不为中共中央军委制定决策。随着党、国家和军队之间权力关系的规范化和程序化，中共中央军委与政治局之间决策分工负责的格局亦将日益制度化。

从国家层面来看，中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。现行《宪法》、《国防法》、《全国人民代表大会议事规则》、《全国人民代表大会常务委员会议事规则》等法律、法规规定，全国人民代表大会选举国家中央军事委员会主席，根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选，并有权罢免中央军事委员会的主席和其他组成人员。在全国人民代表大会闭会期间，由其常务委员会根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选，监督中央军事委员会的工作；全国人民代表大会闭会期间，中央军事委员会主席缺位的，全国人民代表大会常务委员会可以从中央军事委员会副主席中决定代理人选。简单地说，国家中央军委向全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。不过，宪法与相关法律并没有规定，全国人大及其常委会任免国家中央军委组成人员的具体程序与细则，以及后者向前者负责的具体程序与形式。在实际政治过程中，国家中央军委并不向全国人大及其常委会报告工作。国家中央军事委员会享有较大的提案权，即可以向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出关于军队建设的法律、法规议案，由后者审议通过在军队内实施。对于全国性法律、法规，一般由中央军委通过总政治部制定具体的实施条例或办法，在军队中实施，并不接受全国人大及其常委会的日常巡视与监督。另外，全国人民代表大会常务委员会，根据最高人民法院院长、最高人民检察院检察长的提请，分别任免军事法院院长和军事检察院检察长。实际上，多是由军队系统推荐人选，通过全国人大常委会程序赋予其合法性。从整体的日常运作来看，国家中央军委及其统率的军队系统与人大系统是相互独立的，这类似于前述中共中央军委与政治局的关系。

宪法关于国家中央军委与全国人大关系的上述规定，明确了国家武装力量在国家体制中的法律地位。1997年通过的《国防法》，进一步细化了军队与党、政府之间的关系。作为国家根本大法的《宪法》和作为军事法体系母法的《国防法》的规定试图在党军关系（党对军队的绝对领导）、军队与国家关系（军队属于国家）之间架起合法的桥梁，实现了党的军队与国家军队在法理上的统一。

上述制度设计在逻辑上似乎存在两个军事委员会，但在实际政治过程中，中共中央军委与国家中央军委组成人员完全相同，是“一套人马、两块牌子”。由于党的全国代表大会先于全国人民代表大会召开，所以新一届中共中央军委的产生要早于新一届国家中央军委。通过控制全国人大代表选举过程，在常委会中设立党组，在大会主席团、代表团中成立临时党组等诸多组织举措和技术，确保新一届中共中央军委组成人员在全国人民代表大会当选为新一届国家中央军委。在这一意义上，全国人大选举国家中央军委，实际上是对已产生的中共中央军委在法律程序上予以追认，亦即党中央通过全国人大这一法定最高国家权力机构，将党对军队的领导权

力，上升为国家意志，把中共中央军委法理化为国家中央军委，从而实现党和国家对军事力量领导权与指挥权的高度统一。

同样的政治逻辑也体现在地方层面。军队总是驻扎在某个行政区域之内，为了密切军队同地方党委的关系，加强工作上的配合和支援，中国共产党对驻地方一级军事组织（省军区、警备区、军分区、人民武装部）实行中央统一领导下的军事系统和地方党委的双重领导制度。省军区（警备区）隶属于大军区建制，同时是所在省、自治区、直辖市党委的军事工作部门和省、自治区、直辖市政府的兵役工作机构，也是省级地方国防动员委员会的综合指导、牵头协调办事机构及人民武装动员工作的主管机构，受大军区和省、自治区和直辖市党委的双重领导。省军区军政首长在同级地方党委担任党委常委（委员），同级地方党委书记则兼任省军区党委第一书记（第一政委）。隶属于省军区建制的军分区，下辖一定数量的部队，同时是地级市、自治州、行政公署所辖地区、盟党委的军事工作部门和地方政府的兵役工作机构，受军队系统和地方党委的双重领导。军分区下面，根据县（旗）、大城市的区和某些县级市的区划设立人民武装部。各级人民武装部为本地区或本单位的军事领导机关，是同级地方党委的军事工作部门，兼同级人民政府的兵役机关，受上级军事机关和同级地方党委的双重领导。

党的领导权
在军队内部的制度体现

党对军队的绝对领导权不仅体现在党对军队的宏观领导权与指挥权上，更体现在军队内部的党组织机构设置与权力方面。所谓“绝对领导”，即党作为军队的领导主体的排他性和对军队组织领导权的独一性。党在军队中所建立的系统的、全面的、严密的党组织，排除了任何根源于个人权威而形成的对中共军队领导权的威胁，同时也排除了其他任何组织干预和支配军队活动的可能性。按照现行党章规定，中国共产党禁止除共青团之外的其他任何党派、政治团体、政治组织在军队中建立组织和发展成员；其他组织和团体的成员如果参加军队，必须与原来的组织脱离关系；军队中，未经党组织的批准，不允许建立任何性质和形式的小团体、小组织；只有中国共产党的组织才能委派军队中的各级领导干部，其他任何组织和个人都不允许向军队委派干部。更为重要的是，中国共产党在军队各级单位中建立了党的组织系统，它既是中央层面领导权的体现，又是党全面控制军队的神经，主要包括各级党委系统和从属于它的政治部门、政治委员系统。

党的组织系统：

党的委员会设置在团级以上军事单位，在营和相当于营的单位设立党的基层委员会，连队一级单位建立党的支部委员会，排则设有党小组。按照党章和《中国人民解放军政治工作条例》的规定，军队各级党委对所属部队的一切组织、部门、人员和工作实行统一领导，部队的一切重大问题

都必须先由党委讨论决定，紧急情况下可以由首长临机处理，但事后必须及时向党委报告，并接受检查。实行党委统一的集体领导下的首长分工负责制，是党领导军队的根本制度。首长分工负责制是指党委做出的决定属于军事工作方面的由军事指挥员负责组织实施，属于政治工作方面的由政治委员负责组织实施。军政首长必须服从党的委员会的领导，执行党的委员会决议，积极、主动履行职责，密切配合，互相支持。

党的政治机关：

为便于军队中党的组织系统开展具体工作，还在团以上单位建立政治机关。在军队上层设立总政治部作为中共中央军事委员会的政治工作机关，旅以上部队设立政治部，团设立政治处。根据党章规定，其内部也成立相应的党组织。这些政治机关执行同级党委在政治和党务方面的决策，是军队具体政治工作的领导机关，负责管理军队中党的工作，组织进行政治工作。政治机关内部一般设立组织、干部、宣传、保卫等若干下属机构。通过这些机构，吸收几乎所有军官和部分骨干士兵、士官入党，使他们成为“穿军装的党员”，成为军队和党组织机器的螺丝钉；在军队中贯彻党管干部原则，落实军委与各级党委对军政干部的任免，对军人进行意识形态教育与规训。

政治委员制度：

作为军事单位，军队的主要职能是平时训练、战时作战，每级军队中设有军事主官，负责军事训练和作战等工作。同时，为加强对军队的领导，中国共产党还在军队建立政治委员制度。政治委员最早是学习苏联红军经验而设立的党代表，是保证党对军队绝对领导的重要制度。通常在团以上单位设立政治委员，营设立政治教导员，连设立政治指导员。政治委员在军内行政职务上与同级军事主官同为所在部队首长，通常在上级首长、上级政治机关和同级党委领导下，作为党委书记主持所在部队党的日常工作和政治工作。政治委员的基本职责是：领导和保证部队贯彻执行党的路线、方针、政策，负责部队政治思想工作、党团建设工作，维护部队纪律；协同同级军事主官组织指挥作战、训练和其他任务；领导和推动作战、训练等任务中的政治工作；掌握和负责部队的干部工作，并在任免干部及调动人员的命令上签字。一旦政治委员与军事指挥官出现原则上的分歧时，应提交党委会讨论决定，或请示上级解决。在紧急情况下，属于军事工作方面的问题由军事主官决定，属于政治工作方面的问题由政治委员决定，但都必须对党委会和上级负责，事后及时报告，接受检查。

这样，除了在作为最低战术环节的排与班实行“一长制”外（但保证班中有党员，在排中成立党小组），在连以上每一级单位中都形成了军政双长的二元权责结构。这种双长制设计的主要目的是防止军事主官自行其是，保证其服从党的领导。更为重要的是，这种军政二元结构又被整合进军队中的党组织系统，即政治委员等政治主官担任同级党委书记，军事主官担任同级党委的副书记，从而形成了党领导军队的“一体二元”制度模式，即在党委（支部）统一的集体领导下，军政首长分工负责制。

军队中党委统一的集体领导下的首长分工负责制，在纵向上保证了党

的意志与命令在军队中自上而下的迅速传递与贯彻，在横向上约束着拥有直接指挥权的军事主官，从而把具有暴力扩张倾向的军事力量与外部党的控制，整合进一个立体组织网络，形成党中有军、军中有党的共生关系，实现党对军队的全面控制与领导。同时，这一制度在相当程度上又能适应军队作为高度集中、统一的武装集团的特点，保证军政首长及时、果断地实施统一指挥。因此，《中国人民解放军政治工作条例》称党委（支部）统一的集体领导下的首长分工负责制是党领导军队的根本制度，党在军队中的政治工作也被毛泽东称为军队的生命线。

当然，党委领导下的军政首长分工负责的制度也存在一些内生的弊端。从组织结构上看，政治委员与军事首长之间可能发生职权矛盾，容易造成纷争与内耗，不利于军队的平时建设和对军队集中、统一、迅速的指挥。此外，这种制度设计体现了党的控制优先的理念，保证党对军队的全方位控制，但一个反向作用是，党内部的意见分歧有可能传导至军队，影响军事现代化与军队作战效能。不过，相对于军事“一长制”而言，党建立的“一体二元制”是“两害相权取其轻，两益相权取其重”的理性选择。

军事系统与党政系统的关系

上述中国共产党在中央和地方层面对军队领导制度的安排，以及对军队内部的控制，使军队成为一个相对独立的运行系统。但这一系统又存在于党政体制之内，与其他非军事系统有着一定的相互联系。

在中央层面，军队系统与非军队系统的关系集中体现在三个方面：一是政治局与军委的关系；二是中央纪委与军委纪委的关系；三是军委与政府的关系（国防部）。第一个议题上文已有所涉及，“政治局议政、军委议军”的分工原则设置了两者的边界。在和平时期，政治局不担任军职的常委一般不会到军队中视察，更没有军队的决策权和指挥权。因此我们主要讨论后面两个议题。

(1)中央纪委与军委纪委的关系。为了强化党纪党规对军队党组织与党员的控制与约束，中央军委在军队中建立了纪委，其组成人员由中央军委决定，办事机构是纪律检查部，列入解放军总政治部编制，在军委纪委和总政治部的双重领导下负责处理全军党的纪律检查的日常工作。军委纪委书记由一名总政治部副主任兼任，同时兼任中央纪委副书记，以便于中央纪委对军队纪检工作的指导，保证党的纪律法规在军队的实施。不过，这一制度设计存在一定的缺陷。军委纪委书记的级别较低，且隶属于总政治部，其权威性和独立性都显得不足，很难发挥领导作用，更谈不上对军委和“四总部”领导进行纪律监督和检查。原中央军委副主席徐才厚案件的发生也许就是一个很好的例证。这也是党的十八届四中全会提出改革军队纪检监察体制的重要背景和原因之一。

(2)军委与政府的关系。这一关系集中体现在国防部的角色上。根据宪法规定，国务院设立国防部，领导和管理国防建设事业。一切需要由政府负责的军事工作，经国务院作出相应决定，通过国防部或以国防部的名义组织实施。国防部在接受国务院领导的同时也接受中央军事委员会的领

导。国防部部长既是中央军委成员，也是国务院行政部门的首长。在实际运作中，需要国防部办理的事宜，由总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部分别处置。由于“四总部”直接向中央军委负责，所以实际上中央军委“几乎总揽了我国军事统帅权和军事行政权”。在这一体制下，国防部的军事行政权一直处于虚置状态，主要负责军事外交，参与国防动员协调。原国务院副总理陈慕华曾说，“军事一向是由军委管，国防部是虚的，这样做，大家习惯了”。作为国家行政机关内设机构的国防部与中央军委及“四总部”之间的这种权力关系，体现了最高军事机构与国家行政机构之间的平行关系，而不是隶属关系。

在地方层面，军事系统与非军事系统的关系，主要体现在省军区的设置上。省军区一般是军队按地方行政区划分级设立的组织体系，包括省军区（卫戍区、警备区）、军分区（警备区）、县（市、区）人民武装部和预备役部队。省军区系统实行双重领导制度，既坚持军队系统的垂直隶属与领导体制，又坚持“党管武装”的原则，受同级或者上级党的地方委员会领导，是同级党的地方委员会的军事工作部，负责所辖区内的军事后备力量建设、平时兵员征集和战时兵员动员等，有的还担负边防、海防守备任务。例如，北京卫戍区在军队建制上，隶属北京军区建制，同时是中共北京市委员会的军事部门和北京市人民政府的兵役工作机构，受北京军区和中共北京市委、市政府双重领导（北京卫戍区党委第一书记一般由中共北京市委书记兼任），负责北京地区的军事警卫、守备勤务，开展民兵、兵役和动员工作，维护首都军容风纪，协助地方维护社会治安等。

从横向上看，军事系统与非军事系统的关系主要表现在以下几个方面：

以党管干部原则的实施来说，在党政系统是由党委（在中央是政治局）领导下的组织部门按“下管一级”的原则负责干部的考核、升降与任免，但各级党的组织部门并不负责军队干部的管理。军队干部的考核与任免等人事权属于总政治部系统的干部部门（高级将领则由中央军委决定），而军队内党的组织部门仅负责党务工作。

军队与党务部门及政府部门的工作关系体现在诸多方面。首先，共产党领导下的军队必须执行党的政策路线，遵守党的纪律。党中央各部门，如宣传部、组织部、纪委等制定的相关政策、发布的相关文件，对军队也有约束力，并通过军队中党的系统得以贯彻。军队还会选出党代表，按规定参加各级党的代表大会。其次，军队的审判、检察机关虽属于专设，但军事法院院长、军事检察院检察长的任免必须分别由最高人民法院院长、最高人民检察院检察长提名，并提请全国人大常委会审议任免。军事法院院长和军事检察院检察长之外的法官或检察官的任免按照军队干部任免程序进行。最后，军队选举人大代表，按规定参加各级人民代表大会。这是军队参与国家政治建设，进行利益综合与表达的重要制度化渠道。军队的这种政治参与也具有双重性。例如，军队系统的人大代表呼吁改善军人生活条件，增加国防经费，对于加快发展军队建设起了应有的作用；与此同时，这种政治参与也易使军队本身受到地方政治的影响，如2012年底到

2013年初，发生在湖南衡阳的贿选省人大代表案件中，衡阳当地驻军选出的13名市人大代表中有11名涉案，这些代表都是部队领导，他们卷入贿选案对军队的稳定与形象显然是不利的。

第3节
军事体系的
组织指挥、国防动员和兵役体制

中央军事委员会是全国武装力量的最高统率机构。在中央军事委员会的领导下，中国军队设有总部、军种、兵种、军区等领导机关，人民武装警察部队设有总队机关。总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部是中央军委的具体指挥机构。中国现役部队按基本组织结构分为总部体制、军区体制和军兵种体制。

指挥体制

当代中国军事指挥体制主要包括四总部体制、军区体制和军兵制体制。

(1)四总部体制。中国人民解放军的总部体制，由中央军事委员会领导下的总参谋部、总政治部、总后勤部和总装备部构成。中央军事委员会通过“四总部”对各军区、各军兵种实施领导和指挥。总参谋部是全国武装力量军事工作的领导机关，负责组织领导全国武装力量的军事建设和组织指挥全国武装力量的军事行动，设有作战、情报、训练、军务、动员等业务部门。总政治部是全军政治工作的领导机关，负责管理全军党的工作，进行政治工作，设有组织、干部、宣传、保卫等部门。总后勤部负责组织领导全军的后勤建设和后勤保障工作，设有财务、军需、卫生、军事交通运输、物资油料、基建营房、审计等部门。总装备部负责组织领导全军的武器装备建设工作，设有综合计划、军兵种装备、陆军装备、科研订购、通用装备保障、电子信息基础、装备技术合作等部门。

(2)军区体制。中国军队的军区(战区)是根据国家的行政区划、地理位置和战略战役方向、作战任务等设置的军事组织。目前设有沈阳、北京、兰州、济南、南京、广州、成都七个军区，其主要职能是组织协调本区内陆军、海军、空军部队的联合作战行动和演习，直接领导所属陆军部队的组织建设、军事训练、行政管理、政治工作、后勤和装备保障等，领导本区的民兵、兵役、动员、人民防空和战场建设等工作。每个军区下辖若干陆军集团军、各兵种部队、后勤保障部队和省军区(卫戍区、警备区)。

(3)军兵种体制。中国军队由陆军、海军、空军三个军种和第二炮兵一个独立兵种组成。中国军队现役兵力约230万人。

目前，中国军队组织的指挥体制正在经历改革。需要解决的问题包括：军官编制占部队员额比例较大，消耗了较多的军费，而作战部队比例小，不利于军队战斗力的提高；军区、集团军、军兵种构成的指挥体制，相互之间形成了明显的条块分割；中间环节过多，特别是大军区一级，只是陆军指挥机构，其下虽设有军种司令部，却并不直接指挥和训练海、空和二炮部队。无论是现代信息化战争对作战部队的扁平化要求，还是作战

指挥体制多军种协同合成要求，都无法满足；陆、海、空和二炮部队各军兵种自成指挥体系，相互之间的协同作战指挥体制不畅；等等。

国防动员组织领导体制

根据《宪法》以及《国防法》的有关规定，中华人民共和国的国防职权由中共中央、全国人大及其常委会、国家主席、国务院、中华人民共和国中央军事委员会共同行使。国家的主权、统一、领土完整和安全遭受威胁时，全国人大常委会决定全国总动员或者局部动员。国家主席根据全国人大常委会的决定，发布动员令。国务院、中央军委共同领导全国的国防动员工作，制定国防动员的方针、政策和法规，向全国人大常委会提出实施全国总动员或者局部动员的议案，根据全国人大常委会的决定和国家主席发布的动员令，组织国防动员的实施。

从制度上看，国防部是国务院领导和管理国防建设事务的职能部门，部长通常由中央军委委员担任，但其国防组织与动员方面的具体工作，由解放军“四总部”分别办理。这一点上节已有所涉及，此处不赘言。

由于国防动员涉及诸多党政军部门，1994年11月，国务院、中央军委决定成立国家国防动员委员会。国家国防动员委员会在国务院、中央军委的领导下，负责组织、指导、协调全国的国防动员工作。主任、副主任由国务院、中央军委领导兼任，委员由国务院有关部委和军队各总部有关领导组成。它的主要任务是贯彻积极防御军事战略方针，组织实施国家国防动员工作；协调国防动员工作中经济与军事、军队与政府、人力与物力之间的关系。各军区和县级以上地方人民政府国防动员委员会，负责组织、指导、协调本区域的国防动员工作。国防动员委员会设有办事机构，承担本级国防动员委员会的日常工作。目前，国家国防动员委员会设有人民武装动员、国民经济动员、人民防空、交通战备和国防教育等办事机构，军区和地方各级国防动员委员会设立相应办事机构。县级以上人民政府有关部门和军队有关部门在各自的职责范围内，负责有关的国防动员工作，按照职责落实国防动员计划和国防动员实施预案。

国防动员组织体制的制度安排，体现了“党指挥枪”的基本原则。国防动员的实际决策者是中共中央和各级党委，国防动员的关键是“党管动员”。作为国防动员领导机构的中央军委，既是国家机构也是党的军事机关，国防动员的主要执行机构——省军区、军分区、人武部，既是一级军事机关和同级政府的兵役机关，也是同级党委的军事部门。这种体制能够依靠党的高度、集中、统一的领导，迅速实现国家体制的平战转换。

兵役制度

兵员是军队组成和运作的基本主体。为了保持军队的活力与战斗力，军队必须不断地补充新兵员，同时复员达到法定服役年限的老兵。军队兵员的新陈代谢，是由兵役制度来保障的。兵役制度是国家关于公民参加武装组织或在武装组织之外承担军事任务、接受军事训练的制度。现行《兵

役法》规定，中国实行义务兵与志愿兵相结合、民兵与预备役相结合的兵役制度。这一制度既保持了义务兵役制的优点，又弥补了其在保留技术骨干、保持部队战斗力等方面的不足。

《兵役法》规定："全国的兵役工作，在国务院、中央军事委员会领导下，由国防部负责。各军区按照国防部赋予的任务，负责办理本区域的兵役工作。省军区（卫戍区、警备区）、军分区（警备区）和县、自治县、市、市辖区的人民武装部，兼各级人民政府的兵役机关，在上级军事机关和同级人民政府领导下，负责办理本区域的兵役工作。机关、团体、企事业单位和乡、民族乡、镇的人民政府，依照本法的规定完成兵役工作任务。兵役工作业务，在设有人民武装部的单位，由人民武装部办理；不设人民武装部的单位，确定一个部门办理。"

民兵是不脱产的群众武装组织·是中国人民解放军的助手和后备力量。《兵役法》规定，乡、民族乡、镇、街道和企业事业单位建立民兵组织。凡18～35周岁符合服兵役条件的男性公民，经所在地人民政府兵役机关确定编入民兵组织的，应当参加民兵组织。民兵担负参加社会主义现代化建设、执行战备勤务、参加防卫作战、协助维护社会秩序和参加抢险救灾等任务。在信息化条件下，调整规模结构，改善武器装备，推进训练改革，成为民兵建设的重要任务，以提高完成多样化军事任务的能力。

实践表明，兵役制度是保持军队活力与战斗力的制度化机制。它不仅使国家在和平时期保持一支精干的常备军，减轻了国家和人民的负担，促进了国防建设、经济建设的协调发展，而且通过大量储蓄后备兵员，建立起了寓兵于民的强大力量，以满足战争对兵员补充的需要。

本章小结

当代中国党政体制的基本框架是在革命年代的战火中铸就的，其中军队扮演了关键的、决定性的角色。新中国成立后，通过各种不同的制度安排和渠道，军队依然发挥着非常重要的政治作用。

坚持中国共产党"对军队的绝对领导"是理解中国军事的一条根本原则。当代中国军事系统及其相关制度都是围绕这一原则建构起来的。在中央层面，党和国家通过设立"一套人马、两块牌子"的中央军委统一领导全国武装力量；在地方层面，设立了双重领导体制的省军区制度，将地方党政领导的军事权力限定在国防动员范围之内。通过在军队等武装力量内部建立党的组织、政治委员和政治工作系统，党实现了对武装力量的全面渗透与控制，驾驭了军队这一最具暴力和强制性的组织，使之成为党政体制中的重要政治力量。

第9章
中央与地方关系

中央与地方关系涉及国家权力纵向划分的问题。新中国成立以来，我国确立的是有中国特色的单一制国家体制。在这套体制下，中央与地方关系的变迁受两条基本原则的指导，即“全党服从中央”和“发挥中央和地方两个积极性”。改革开放30多年来，央地关系出现了诸多新的现象，如政策执行差异屡见不鲜，地方保护、市场分割、土地财政乱象屡禁不止，等等。对这些现象的解读是本章的题中应有之义。具体而言，我们将着重讨论以下问题：党政体制下中央与地方关系的基本架构是什么？改革开放以来，中央与地方关系在人、财、事各方面是如何发展与演化的？中央与地方关系的演进将如何影响政党政体制的改革进程？

第1节
党政体制下
的中央与地方关系

有中国特色
的单一制国家体制

一般而言，中央与地方关系是国家体制中纵向权力与资源分配的基本关系。我国宪法规定了中央与地方关系的单一制框架，即通常所谓的中央集权，主权权力为单一国家机构掌握，地方政府需要遵照中央意志行事。我国《宪法》第3条规定，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

在一般地方行政区域之外，还有民族自治地方和实行特别行政区制度的地方，它们既是中国地方行政区域的一部分，又享有一般地方行政区域所不享有的民族地方的自治权或特别行政区的高度自治。我国在香港、澳门实施一国两制，即在中华人民共和国内，内地坚持社会主义制度作为整个国家的主体，同时允许香港、澳门保留资本主义制度。特别行政区可以享有除国防和外交外，其他事务的高度自治以及参与国际事务的权利。本章所探讨的中央与地方关系主要是指中央与一般行政地方的关系。

根据我国宪法，我国的行政区划在中央以下分为省级（省、自治区、直辖市）、县市级（自治州、县、自治县、市），以及乡镇（乡、民族乡、镇）三级。但在实际操作中，地方分为省、市、县、乡镇四级。例如在1994年颁行的《预算法》中，我国实行一级政府一级预算，设立中央、省、市、县、乡镇五级预算。因此，从政府架构上而言，我国是独特的五级政府架构。

党政体制下的央地关系架构

充分发挥中央和地方两个积极性：

我国单一制结构的特色还表现在这是在党政体制的框架下建构的，处理中央与地方关系的基本原则是充分发挥中央和地方两个积极性。毛泽东在1956年的《论十大关系》中指出，“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多，充分发挥中央和地方两个积极性也受到了我国宪法的确认，可以说是处理中央与地方关系的宪法性原则。要在维护中央权威和尊重地方利益的前提下，合理建构中央与地方关系。

两个积极性的第一原则，是中央的统一领导。这种领导超越了宪法条文中所谈及的中央和地方国家机构职权的划分，还包括了在我国特有的党政体制下，党的一元化领导以及由此衍生出的全党服从中央的基本原则。

具体来说，中央对地方的制约以及地方对中央的遵从，在我国首先体现为地方党委对党中央的服从关系。在此基础上，两个积极性原则也强调充分发挥地方的主动性与积极性。改革开放以来，发挥地方的积极性也逐渐从强调地方的特殊性，到尊重并照顾地方的利益与特殊性。

条块关系：

这一原则的制度体现，以及蕴含在其中的集权与分权的辩证，构成了我国中央与地方关系中特殊的矩阵式结构："条块关系"。我国的央地关系并不是简单的纵向权力与资源分配关系，而是兼顾横向与纵向权力分割的条块关系。所谓"条"，是指从中央到地方的纵向的、以部门为依据的管理体系；所谓"块S则是指以行政区划为准的党委领导下的政治关系。"条块结合"又称双重领导体制，这种领导体制中最常见的表述是"条块结合，以块为主"，在具体事务的领导中，地方职能部门既接受地方政府的领导，也受上级对口部门的业务指导或领导。此外，又有"条块结合，以条为主"的垂直管理的不同形式（见图9-1）。

条块关系的领导架构开始于武装夺权时期，但其成为基本领导体制是在新中国成立后的国家政权建设时期。在"高饶事件"后·1954年中央人民政府撤销了大行政区委员会，在全国范围内增设和加强中央与政府的各职能部门，以"部门管理"为中央领导地方的基本线索。1958年6月，毛泽东决定成立中央财经、政法、外事、科学、文教五个小组，进一步将各部门整合为"系统"，归口管理，将决定权收归党中央。这一变动在地方的映射是进一步加强了权力的分割，一竿子插到底的"条条"有力地分割了"块块"，表面上与中央政府"职责同构"的地方党政系统以条条切割开来，每一根条条都是中央约束地方的线索。

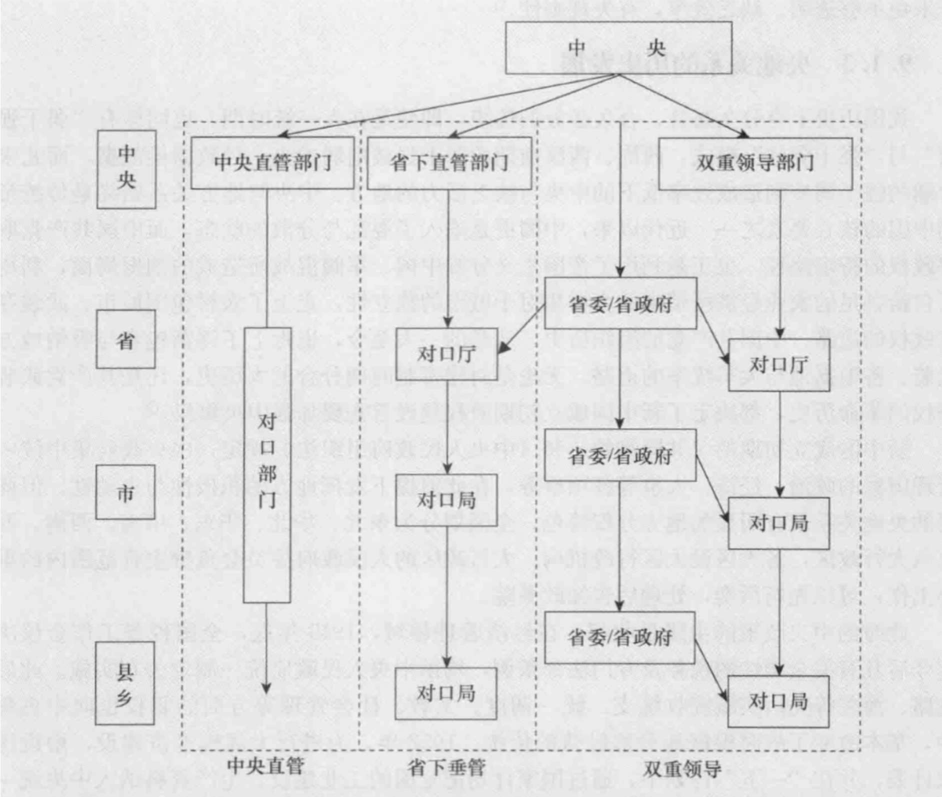


图 9—1 中国的"条块"关系类型

条块关系的特殊架构也赋予了中央在央地关系运作中的灵活性。在这种架构中，“中央精神”在地方上有“块”和“条”两个代理人，条条和块块都分别掌握中央精神，并通过自己的领导系统传达、贯彻到地方。中央可以灵活地调节条与块的侧重点：要发挥中央的积极性，就更偏重条；要强调地方的积极性，就更偏重块。这突出体现在20世纪90年代末以来垂直管理强化的趋势。在条条关系中坚持党的统一领导，主要依靠的是纵向的部门或系统中的党组，通过党组对相应党委或党中央的服从来贯彻全党服从中央的原则。

条块关系带来的另一个制度性后果是条块矛盾的频发，以及由此带来的权威的碎片化状态。这种分化的状态实际上强化了党的协调功能，但总的来说，靠“协商办事”而非寻求问题的制度化解决方式必然带来一定程度的“人治”色彩，克服分散化、取得共识的过程未免不够透明、缺乏效率，有失规则性。

央地关系的历史发展

我国历史上有分久必合、合久必分的传统，即使是在大一统时期，也同样有“弱干强枝”与“强干弱枝”模式，西周、西汉前期的弱干强枝削弱中央，导致诸侯割据，而北宋时期的强干弱枝则造成效率低下的中央与缺乏

活力的地方。中央与地方关系始终是传统帝制中国的核心要素之一。近代以来，中国更是陷入了混乱与分散的状态，而中国共产党取得政权的特定路径，也正是利用了帝国主义分割中国、军阀混战所造成的割据局面，利用了自给自足的农业经济所带来的乡村相对于城市的独立性，走上了农村包围城市、武装夺取政权的道路。中国共产党的组织历史，从党的一大至今，也走上了逐渐包容与吸纳地方武装、各根据地与大军统率的道路。无论是封建帝制时期分合的大历史，还是共产党武装夺权的革命历史，都决定了新中国成立初期政权建设首先要加强中央集权。

新中国成立初期的《共同纲领》和《中央人民政府组织法》规定，中央政府集中统一管理国家的政治、经济、人事等各项事务，在此前提下发挥地方的积极性与主动性。但此时的央地关系带有明显的地方分权特色。全国划分为东北、华北、华东、中南、西南、西北六大行政区，各大区设大区行政机构。大行政区的人民政府委员会负责主管范围内的重要工作，可以先斩后奏，处理后告知政务院。

此时的中央政策的主线是收权。在经济管理领域，1949年底，全国税务工作会议决定今后凡有关全国性的税务及专门法令条例，均由中央人民政府统一制定公布实施。此后铁路、海关等先后实施统收统支、统一调度。文教、社会管理等方面的职权也向中央集中，基本改变了战时根据地分散经营的传统。1952年，为进行大规模经济建设，增设国家计委，并在“一五”计划中，通过国家计划把全国的工业建设、生产资料纳入中央统一的计划中，实行统购统销；农产品的生产和流通也纳入中央的直接控制。中央掌握了农业、工业及社会生活其他方面的配置权，地方要依照中央的计划办事。在政治行政领域，1952年，各大行政区的主要领导人上调到中央，即所谓的“五马进京”。1954年，由于“高饶事件”的影响，中央撤销了各大行政区委员会，令各省对中央负责，以“众建诸侯”的方式进一步削弱地方割据的风险。同时，在全国范围内确立“部门管理”的体制，正式确立了条块分割、条块结合的中央领导地方的基本体制，这一体制至今没有发生根本性变化。

1956年，毛泽东提出“两个积极性原则”，中央曾于1958年和“文化大革命”初期两次大规模放权，扩大了地方政府的一些管理权限，将一些中央企业下放给地方。但是，20世纪50年代末的分权由于出现“大跃进”运动和全国范围的饥荒而终止，而70年代的分权则出现了地方过度投资行为，引起全国性的经济不平衡。中央很快又把下放的权力上收，由此引发了集权和分权的收放循环，进入“一统就死，一死就放，一放就乱，一乱就收”的怪圈。李芝兰指出，在这一时期，由于收放权力的时断时续，省级党政部门规模大幅膨胀。而随着时间的推移，由于再集权的收益逐渐递减，每一轮再集权回收的只是上一轮分权的部分权力，省级政府通过累积每次集权时未能收回的权力和资源，变成了行政性分权的净赢家。改革前的收放怪圈与省级政府的隐性扩权是理解改革期间央地关系变迁的前提。

改革开放以来，中央与地方关系仍然经历了放权与收权的反复。90年代以前，在两个积极性的总原则下，实行的是以“下放权力”为基本特征的

向地方倾斜的政策。行政性分权与经济性分权同步进行。在这一时期，地方获得了地方立法权，在干部人事制度上地方因素对重要干部任免影响权重加大，地方的财力、物力也显著增强。地方政府在推动中国改革、发展地方经济方面取得了令人瞩目的成就。与此相对应，杨瑞龙、温格斯特等人也提出了“中间推动型”发展模式，甚至以“财政联邦制”描述改革初期的央地关系。

同时，地方主义、市场分割等负面影响开始显现，地方学会了与中央政府“讨价还价”，中央财力下降，宏观调控能力受限。为应对这些问题，以90年代中期的分税制改革为标志，央地关系向中央倾斜，重新进入中央集权阶段。分税制在增强中央财力之余，也加剧了地方经济发展的不均衡，甚至引发了土地财政等地方乱象，腐败滋生。作为应对，中央相继加强了垂直管理制度，以条块分割强化对地方的控制，并于近年强化了巡视制度，集权化倾向愈发明显。但是，再度加强的集权化措施在一定程度上加剧了改革过程中财权与事权的不匹配，减弱了中央在基层的权威。央地关系的规则化、法治化以及更为合理的事权分配体制将是今后一个时期央地关系调整的主流。

第2节
中央与地方
关系的重要维度

本节细致地描述了改革期间，央地关系在立法、财税、人事以及事权等方面的发展路径。在此，本节虽然是分段叙述，但这四个方面，尤其是人、财、事制度相互交织，共同定义了央地关系的发展。其中，分税制改革被认为是改革开放以来深刻影响央地关系的标志性事件，而对党管干部原则的坚持则被认为是中央在央地关系中保持权威的首要因素。央地之间更为明晰而合理的事权划分是进一步改革的走向。

中央与地方的立法关系

1954年《宪法》规定了一级立法体制，全国人大是行使国家立法权的唯一机关。这一体制在1979年变更为二级立法体制，地方首次获得一定权限内的立法权。1979年五届二次人大会议通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定："省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在和国家宪法、法律、政策、法令不抵触的前提下，可以制订和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案，1982年《宪法》再次确认了这一规定，二级立法体制正式形成。

二级立法体制分为国家立法和地方立法。在国家层面，主要是全国人大及其常委会所进行的立法活动，创立宪法、基本法律以及其他法律。此外，国务院及其所属部门根据授权可以进行行政立法活动，制定行政法规和部门规章。在地方层面，根据地方立法主体的不同，可以在其权限范围内制定和发布规范性法律文件。在省、自治区、直辖市，以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会，可以根据地方具体情况和实际需要，制定地方性法规，同级别的人民政府可以制定地方规章。民族自治地方的人民代表大会可以制定自治条例和单行条例。党的十八届四中全会提出要"依法赋予设区的市地方立法权"，大幅扩张了地方立法范围。

地方立法工作在以下几个方面受到中央的控制：首先，中央与地方之间的立法权限一般是按照"各自所管辖事项的范围"来划分的。中央决定一切大政方针，地方政府根据本地特点制定具体办法。中央制定基本法和主导性的立法，而地方制定次要的、从属的立法。地方立法的范围严格控制在全国人大及其常委会所授权或明文规定的事项以内。其次，地方立法权的行使不得与国家立法权相抵触，地方一切立法和行政规章都必须与宪法、法律和行政法规相一致，否则，全国人大常委会或国务院有权撤销相应的地方法规或规章。最后，地方性法规要向全国人大常委会和国务院备案。

目前，我国地方立法的差异性很大。在有些地方，地方立法的主要工作是制定国家法律的实施性细则，而在个别地方，地方立法则相当活跃，进行了大量创新性立法，其步伐甚至超过全国人大。一个不容忽视的问题是，由于目前全国人大主持的法规备案审查工作仍不健全，多样化的地方立法实践难以及时得到全国人大的规范与监督。

中央与地方的财税关系

分灶吃饭与财政包干：

我国在20世纪50年代早期建立了高度集中的财政管理体制，多年实行“统收统支”，地方财政基本上是中央财政的延伸。地方政府所遵循的各种财税政策，均由中央政府制定，地方绝大部分财政收入要上缴中央金库；地方的固定资产投资、技术更新改造所需资金，以及城乡基础建设资金等都要经中央或上一级政府在国家计划的范围内进行审批，专款专用。

“分灶吃饭”的财政体制从1980年正式实施，其间经历了多次变革，总的趋势是越来越分权。1980年，国务院下发了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》，在中央财政和地方财政之间实行“分灶吃饭”。1982年，在“利改税”的基础上，重新确定了包干范围和包干基数。1988年，实行的“划分税种、核定收支、分级包干”的财政包干体制，其主要精神就是包死上解基数，超收多留。1989年后，又针对东、中、西三个不同地区的特点采取了六种不同的包干办法。

财政包干制的特点之一是中央和地方单位需要对包干基数和指标根据年度间的情况变动不断谈判，这导致财政体制烦琐复杂到了极点；另一个特点则是沿用了1949年以来传统的税收划分办法，按照企业的隶属关系划分企业所得税，按照属地征收的原则划分流转税，把工商企业税和地方财政的收入紧紧地结合在一起。这在很大程度上刺激了地方政府发展地方企业尤其是乡镇企业的积极性。乡镇企业通过税收缩水、增加向地方政府缴纳“企业上缴利润”的方式为地方政府创造不受预算约束的预算外收入。主张地方法团主义的学者因此将乡镇企业以及部分地方工业的兴起与财政包干体制联系起来。经济学家也通过实证研究验证了财政包干制加剧了地方政府间的竞争，从而显著促进了地方经济发展。

此外，财政包干制也造成了地方政府大肆投资，大办地方企业，这带来了重复建设、地区封锁、市场分割等问题。同时，中央财力大幅下降，财政收入在国内生产总值中的比重在1993年仅为12.6%，中央财政收入在财政总收入中的比重中从1979年的46·8%下降为1993年的31·6%。中央财政不仅要靠地方财政的收入上解维持平衡，甚至还在80年代两次通过设立基金向地方政府“借钱”。这些因素直接导致了1994年财税体制改革的实施。

分税制及其调整：

1993年12月，国务院正式决定从1994年起对省、自治区、直辖市和计划单列市试行分税制财政管理体制。迄今，分税制已经成为财政管理的主要模式。

分税制最核心的内容在于采用相对固定的分税种的办法来划分中央和地方的收入。分税制将税种划分为中央税、地方税和共享税三大类。税源稳定、份额较大的税收收归中央，与经济发展直接相关的增值税、营业税为分享税，与地方关系密切的农牧业税、地方国企所得税归地方。2002年实行的所得税分享改革将企业所得税和个人所得税由地方税变为共享税种，2002年按中央、地方各50%的比例分享，2003年则按中央60%、地方40%的比例分享。分税制分设了中央、地方两套税务系统，分别征税。此外，分税制还规定了税收返还机制。税收返还以1993年为基数，将增值税和消费税按分税制后地方净上划中央的数额，全额返还地方，保证地方既得利益。为调动地方积极性，还按特定系数给予增量返还。

分税制实施当年，中央财政收入在财政总收入中的比重增长到了55%，此后一直保持在这个水平。中央宏观调控能力大幅增强。同时，分税制也造成了地方财力吃紧。虽然分税制只是对中央和省级财政的划分做了规定，而省以下的收入划分则由省政府决定，但是分税制造成的收入上收的效应会在各级政府间层层传递，造成所谓财权层层上收的效应。有学者按分税制前后县乡财政收入构成测算，分税制所划定的中央与省之间的关系几乎被完整地传递到县乡基层财政。这造成了"中央财政高速增长，省级财政喜气洋洋，地州财政勉勉强强，县乡财政哭爹喊娘"的局面。

分税制之后：转移支付与土地财政：

(1)转移支付。分税制改革以来，中央对地方开始实施大量的转移支付补助以弥补地方的支出缺口。这些补助包括税收返还、体制补助、专项补助、过渡期转移支付补助等多种。2002年，转移支付的总规模达到7351.8亿元。周飞舟指出，通过再分配过程，财政的转移支付几乎完全弥补了因改革带来的县乡财力减少部分，维持了与改革前相同的相对收支水平。

但从地区均等化的角度看，转移支付存在严重的地区不均衡现象。转移支付往往更有利于发达省市，不利于缩小地区差异或贫富差距。此外，转移支付的大部分是数百种对应性的转移支付，而非一般性的均等化的转移支付。在中央和地方之间的实质财政安排通常建立在政治谈判而非既定的规章制度上，这使得中央在转移支付的决定上显得比较随意，也在一定程度上扭曲了地方政府的激励，地方政府从而热衷于"形象工程"，"跑部钱进"等。

(2)土地财政。分税制后非预算资金尤其是土地出让收入开始成为地方政府所倚重的财政增长方式。根据周飞舟的测算，地方政府在新的财税制度下损失越多，就越有动力通过土地财政来弥补。这形成了普遍的土地乱政、地方政府腐败、官民矛盾冲突等诸多问题。

税制改革一方面增强了中央财力，增加了中央的宏观调控能力，特别是通过不确定的转移支付制度增加了中央对地方的讨价还价能力；另一方面对央地财税关系的调整未与事权分配相匹配，财权层层上收，事权层层下放，造成了一系列意外的后果。事权分配改革因此成为央地关系调整的新方向。

党的十八大以来，中央发出了继续深化财税体制改革的信号，财税体

制改革将作为总体改革的重要突破口，先打一场“牵一发动全身的硬仗”。新一轮财税体制改革将以预算管理制度改革为基础，完善税收制度，以六大税种引领财税改革，建立事权与支出责任相适应的制度，这必将引发新一轮财税体制上央地的博弈。

中央与地方的人事关系

“财政联邦制”概念的提出拷问了我国中央与地方关系变迁的核心问题：如果说在改革初期，中央赋予了地方更多的经济自主权与部分行政权力，分权的程度从财政角度看甚至超过了一般意义上的联邦国家，那么在这个过程中，是怎样的机制始终维持了现行的中央集权体制？1994年分税制改革以来，中央显著加强了财政能力，且在随后的几次调整中进一步增加了集权的程度。为什么中央始终能够保证在必要时加强集权？对此，学界近乎一致的回答是，党政体制下的党管干部原则保障了中央“再集权”的进程。

本节将从央地关系的维度探讨干部管理体制，分析党管干部原则的由来，以及干部管理体制改革以来的发展与变迁。改革30余年，虽然干部管理体制经过了诸多调整，并逐步走向了制度化，但党管干部的基本原则始终如一。

党管干部：

所谓党管干部就是党对干部管理工作的领导，这种领导既包括党对干部管理体制的大政方针与总体走向的领导，也包括对重要干部的管理。党的宏观领导包括党制定干部工作的方针、政策，指导干部人事制度改革，对干部人事工作进行宏观管理和监督。党对重要干部的管理是指党推荐和管理重要干部。干部的考察、考核、培养、教育、提拔、任免、审查等工作均由各级党委按照干部管理权限负责。

党管干部的原则早在建党初期就成为党建工作的重要内容，并始终是党的核心制度之-O在革命时期，党实行高度集中的一元化领导体制，中央及各级党委组织部门统一任命、调配所有的干部，对党、军、地方政权、群众团体的干部实行“一揽子”管理模式。1938年组织部成立后，逐渐实行了军队干部与党政干部分管的局面。新中国成立初期一度延续了革命期间高度统一的干部管理体制，党中央下管三级干部，对干部进行分部分级管理。改革初期，为了配合经济体制改革，发挥地方积极性，干部管理体制改为下管一级，地方党委被赋予更多的干部管理权限，后来，分部分级的体制也向分类分级的体制转换。

改革开放以来，在党管干部基本原则不变的前提下，干部管理的具体制度不断调整，总体的趋势是干部管理的逐渐制度化，这又具体体现为干部管理制度的科学化、民主化:建立了干部任期制，明确了干部选用标准，2000年以来，更推行了一系列干部推选的措施，如公开选拔、民主测评、考试面试、讨论票决等。

下管一级：

从中央与地方关系的角度来看，在干部管理体制的改革中，分级制度

改革影响深远，特别是1984年下管一级的改革。1953年，中央建立了分部分级管理干部的基本制度。所谓分部分级管理，是指按照干部所担任的职务和干部的级别，由不同层次的党委、企事业党委、部门党组管理。新中国成立初期，在分级制度中，实施的是在党中央统一领导下，由党委组织部集中下管三级的制度。1984年，中组部发出《关于修订中共中央管理的干部职务名称表的通知》，遵照中央原则上只管下一级领导干部的精神修订了中管干部的职务名称表，干部管理方式改为分级管理、层层负责的办法。中央负责管理中央国家机关部委级的领导干部，地方负责管理省、市、自治区一级的领导干部；省、市、自治区党委负责管理省级局、厅级领导干部，地方负责管理地、市、州、盟的领导干部。之后，中管干部的职务名称表虽经数次修订，但下管一级的基本制度保持不变。

下管一级的制度改革扩大了地方的干部管理权限，增强了在干部任用方面地方的自主性。特别是在干部公选制度逐渐兴起后，地方、基层和群众对地方主要干部的任用的实际影响明显增强，甚至出现了干部任用过程中的地方主义现象。为了遏制地方化倾向，中央在2000年前后建立了干部交流与回避制度。

干部交流制度：

干部交流制度是在干部任用层面上的一种制度性修正，是指各级党委(党组)及其组织(人事)部门按照干部管理权限，通过调任、转任对党政领导干部的工作岗位进行调整。干部交流制度的定型始于1999年中组部发布的《党政领导干部交流工作暂行规定》。这一文件在2006年8月被《党政领导干部交流工作规定》取代，成为党“干部人事工作法规体系”的重要一环。

参与干部交流的对象从《党政领导干部交流工作暂行规定》要求的县以上党政领导班子和职能部门负责人扩展到《党政领导干部交流工作规定》要求的从中央到地方的党、人大、政府、政协的领导班子及职能部门负责人，以及纪委、法院、检察院的领导成员。党的十七大以来，全国干部交流力度不断加大。交流任职的趋势也同样传递到了县市一级，在目前一般9〜11人的县市级地方党委班子中，有6〜7人是外地交流干部，只有宣传部部长、党委秘书长、常务副市长是本地干部。在地方的四套领导班子中，一般只有政协主席是本地干部。

继续推进党政领导干部交流是干部管理制度改革的既定方向之一。2009年出台的两项相关纲要都强调要加强并积极推进干部交流工作，将交流范围扩展到“乡镇党政一把手”，并特别指出要加大权力部门、关键岗位、新提任干部的交流力度。党的十八届三中全会也提出要加强干部的跨条块、跨领域的交流。

干部交流制度是否发挥了其应有的作用？根据1999年与2006年的相关规定，实施干部交流的目的是优化领导班子结构，提高干部素质和能力，加强党风廉政建设，促进经济社会发展以及加强党的统一领导。不同层级的干部交流承载着不同的功能，对青年干部、后备干部的交流更多的是偏向提高干部素质和能力，以及促进经济社会发展，这一点在相关的实

证研究中也得到了验证。对党政一把手、权力机关、关键部门领导的交流则主要是为了加强党风廉政建设，加强党的统一领导。交流制度是否有效地加强了廉政建设，目前学界尚无定论。

就干部交流制度目前的实施状况而言，最直接的效果是对地方政治的影响。首先，干部交流在一定程度上刺激了地方政策的短期化。从理论上讲，干部交流是在制衡腐败与干部专业化、地方化之间的权衡，以牺牲干部专业化为代价来减少干部被地方虏获的可能，这也意味着地方政策的稳定性与连续性受到影响。交流干部任期短、晋升压力大，可能以牺牲长期效益为代价追求政绩工程。其次，交流干部与本土干部的竞争关系将深刻影响地方政治生态。来自上级或外地的交流干部与本地干部之间存在一定的竞争关系。一般而言，空降的交流干部会挤压本地干部的上升空间，交流干部与本土干部的磨合将影响上令下行的通畅度。本土干部可能会借干部公选的机会，以不了解交流干部的情况为借口阻击交流干部。

干部选任：

党政领导干部的选拔任用是党管干部的核心主题。近年来，学界对干部选任进行了系统研究，争论的焦点是干部选任的标准问题：干部选任究竟是以经济绩效为基础的标尺竞争，还是基于关系网络的政治选拔？

支持“晋升锦标赛”模型的学者认为地方官员之间的晋升是围绕着经济绩效(地方经济发展或地方财政收入增长)的标尺竞争。周黎安等人指出，省级干部晋升的概率随着其所在地经济增长率的增加而提高，而其离岗的可能性也随着经济绩效下降而增加。带来更高增长率的省级干部的提拔概率也会提高。诸多学者的研究为“晋升锦标赛”模型提供了进一步支持。他们认为，上下级之间的这种强力的激励合同设计，为省级地方官员积极推动地方经济增长奠定了重要的制度基础。但对经济增长指标的单一追求，也会带来诸多负面影响，如地方保护主义、分割市场、削减公共服务、土地财政等一系列经济、社会问题。对此，学界也提出了完善官员考核机制，引入大众评论和媒体监督等改革建议。

近年来，“晋升锦标赛”模型受到广泛挑战，“政治网络”变量受到重视。崔(Choi)等人发现省长的晋升主要受经济绩效的影响，而省委书记的晋升受经济绩效与政治网络的双重影响。史(Shih)等人在控制选择性偏差的前提下，将研究延伸到了中央委员层面，同时验证了经济绩效与政治网络对官员晋升的影响。

在一定程度上，“晋升锦标赛”模型与“政治网络”研究的争锋回应的是党管干部制度的目标问题：我们的干部管理制度隐含着两种竞争性的制度目标。其一，如果我们把单一制下的中央与地方关系看作一种委托一代理关系，党管干部作为中央控制地方的核心机制，需要确保地方能听从中央的指示，鼓励地方的遵从，惩罚地方的偏离行为。其二，正如“德才兼备”这一干部管理基本原则所体现的，党管干部还要选出人才，选出能人。干部管理制度肩负着为党输送人才的基本任务。在经济体制改革启动初期，党要求地方能够完成经济发展、财政收入增长等基本要求；在改革进入深水区后，这一要求复杂化为“绿色GDP”、“和谐发展”等更为复杂、

多元的标准。从这个角度看，经济绩效论与政治网络论反映了党管干部在不同时间、地区、领域、层级上要回应的不同目标。

其他研究地方官员的学者也提出了地方官员的“不出事”逻辑、达标模型、地方政府共谋等，以地方官员行为的多样化挑战“晋升锦标赛”模型中晋升激励假设的现实性。从另一个角度来说，地方官员行为的多样化也反映了近年来干部管理方式的一个基本变化：从选任到规训。随着改革的推进，中央对地方干部的奖励力度在不断下降，政企分开等改革使得中央逐渐失去了对某些经济资源的垄断，而地方经济的发展增加了官员在地方上获益的可能，地方性收益为地方官员提供了竞争性的获益机制。同时，在人事关系方面，中央的奖励总量也在下降。近年来，中央逐步推行的下管一级、省管县、大部制、扁平化等措施，虽然是为了减少不必要的行政层级，提高行政效率，但客观上造成的结果是官员晋升职位的锐减，而本节所探讨的交流制度，特别是中央与地方之间的干部交流制度，也造成了基层干部上行空间的进一步受阻。地方干部将有更强的偏离中央领导的倾向，选任机制在干部管理制度中的核心地位也因此被削弱，这也是党的十八大前后我国在干部管理方面明显转向对地方干部的监督与规训的制度性因素。

中央与地方的事权关系

在学界的讨论中，对事权的概念有广义、狭义的理解。广义的事权，与国家权力、政府权力类似。在这个意义上，事权的划分，可视为在不同主体（国家、社会、市场）之间的权力分割。纵向的事权划分也就是纵向的政府间权力分割，与本章所探讨的中央与地方关系并无区别。狭义的事权概念更多地在经济学、财政学中应用，是与财权概念相对应的事务处理权，与“支出责任”类似。探讨事权与财权相匹配，是对事权的狭义理解。

我国长期以来在事权方面形成的基本局面是各级政府在职责同构的制度框架下“齐抓共管”。除少数事权如外交、国防等属于中央外，各级政府的职责并没有明显区别，高度重叠交叉，地方政府的职能仅是中央政府职能的延伸或细化。政府间的分工不是具体职能的不同，而是体现在对同一职能或事务的具体划分与相应的支出责任方面。在职责同构的框架下，配合上、下级政府之间的领导关系，特别是上级政府对下级政府财政收入以及人事任免的控制，上级政府可以凭借其优势地位，通过绩效考核甚至“一票否决”的方式，将本身的事权推给下级政府，上、下级政府对各项事权“齐抓共管”。

就央地关系的维度而言，事权改革是迄今仍未完成的硬核。自20世纪70年代末改革起步以来，配合着财税体制改革步伐，在事权方面有过“行政性分权”与“经济性分权”之说。行政性分权是指1994年分税制改革之前，上、下级政府之间就经济管理的分配权进行的调整。中央强调扩大企业的经营自主权，要求企业自主、独立发展。在不同政府层级中根据企业的行政隶属关系重新调整了经济管理权。国务院负责管理关系国计民生、国家经济命脉的骨干企业、大型企业的生产经营活动和重要事业单位的活

动，而地方则负责其他企事业单位的领导。

1994年的分税制改革被诸多学者认定为“经济性分权”，通过划分中央与地方的税种建立新型财政体制。但在事权分配方面，分税制仅仅对央地事权做了一个粗线条划分，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国家经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出，以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出，以及本地区经济、事业发展所需支出。这种笼统规定实际上只是保留了1993年中央和地方各自行使事权的状态。贾康等人将分税制在事权方面规定的模糊性称作“知难而退”，特别是分税制在投资权方面的沉默，刺激了各地政府为追求收入最大化而争抢好税基、好税源，积极举办各种投资项目。

分税制在财权、财力方面造成的集权后果，也同样投射到事权分配方面，财权与事权的不匹配成为央地关系中的显性问题。具体说来，一些原本应当由中央承担的支出责任，部分交给了地方，如国防、武警、气象及地震等管理职能，最基本的公共服务的法定支出主要由县乡政府提供，县乡支出责任偏大。一些应当属于地方支出的责任却由中央承担，如地方行政事业单位人员工资和一些企业亏损补贴等，地方基础设施建设中央也有包揽过多之嫌。省以下各级地方政府之间的支出责任划分更为模糊，在公共服务提供等方面的地方性差异增强。在这种体制下，原本是为财政体制“拾遗补缺”的修正性机制——转移支付却逐渐演变为政府间财力配置的主角，而转移支付的非规范化，特别是专项转移支付省以下分配存在的巨大地区性差异也加剧了事权与财权分配上的冲突。

2006年，“十一五”规划明确提出要建立健全与事权相匹配的财税体制。党的十七大报告也提出要健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。2013年，党的十八届三中全会详细描述了理顺事权关系的图景：国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权，部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，区域性公共服务作为地方事权。在这种事权关系框架下，中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任，中央可以通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担，对跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。这种描述实际上为修正央地事权、财权不匹配明确了路径：在下放事权并相应下放财权与进一步上收财权与事权两条路径选择中，未来改革将选择适度加强中央事权与支出责任，并以转移支付作为委托、共享事权的基础。

中国的改革始自党的十一届三中全会以来的经济体制改革，首先要应对的是“文化大革命”期间的国家政权瘫痪与计划经济体制下“统得过多、管得过死”的基本问题。因此，在1994年分税制改革之前，中国改革带着明显的“分权性”特征。1994年的分税制改革启动了中央政府加强集权的过程，在此后20年的改革中，在财税、人事、事权各方面，中央都进行了加强中央权威的单方面调整，2002年所得税改革，目前正推行的“营改增”都进一步强化了中央财力；意在加强地方财力的房地产税等制度尚在徘徊。

更为重要的是，税收立法权、开政权、听证权、政策管理权、地方税收的解释权、税目税率调整权、减免税权等均属中央，由中央单方面把握并调整。人事制度改革方面，干部交流、监督与规训，乃至党的十八大以来对“裸官”的新规定等各方面的调整也是中央主动的表现。这种集权趋势还进一步体现在行政管理体制的调整，以及纪检体系对干部的规训方面。从分权到集权的大趋势的变换，特别是过去20年不断增强的集权倾向，一方面体现对党的一元化领导的坚持;另一方面也说明地方性行为仍然存在，中央与地方的博弈将继续进行。

第3节
中央与地方
关系的变与常

本章的前两节分别描述了我国中央与地方关系的总体框架，以及央地关系在立法、财税、人事、事权上的变革与演进。改革30余年，在央地关系方面存在一个从分权到重新集权的过程。要理解这一基本性转变，必须理解地方在央地博弈中的角色与地位。为了有效遏制地方，近年来在重新集权方面我们观测到两个新变化：一个是以垂直管理为标志的软集权化，另一个则是以巡视与纪检体制为核心的干部监督与规训的强化。最后，我们将展望全面深化改革期间中央与地方关系发展的前景与路径。

央地博弈与地方的兴起

在中国的研究中，“地方”始终是一个核心概念，杨瑞龙提出中国的制度变迁模式是中间扩散型，拥有独立利益目标和资源配置权的地方政府在我国市场经济体制转型中具有特殊作用。郑永年也认为，改革的动力首先来自地方，中国不同于普通的单一制，而是一种有限的地方自治，亦即“事实上的联邦制”。在近期政策创新的研究中，韩博天(SebastianHeilmann)等人也指出地方创新在政策制定过程中的重要作用，及其对整个国家政策更新乃至政权稳定的贡献。

从新中国的历史来讲地方”因素在中央层面的重大决策中始终或隐或现，在个别时间点甚至成为推动整体政策转向的关键。“大跃进”运动与“文化大革命”时期，毛泽东发动了两次大规模的分权运动，其背后的政治策略是动员地方力量和地方联盟来克服中央官僚体制的阻力。改革初期，安徽凤阳的“家庭联产承包责任制”推动了国家政策的整体转型。1992年，邓小平的“南方讲话”也是为了在地方聚集改革力量，继续推动改革的前行与发展。但同时，改革期间，地方对中央“阳奉阴违”、“政令不出中南海”、土地出让金规模居高不下等仍是常见的对地方行为的描述。

为什么在强调“全党服从中央”的单一制国家体制中，地方能够在改革前后均表现出惊人的自主性，甚至能在必要时偏离中央政策指向？中国改革的过程，也是中央与地方博弈的过程，而改革从分权到集权的转向，也从一个侧面说明地方在这场央地博弈中的地位不可忽视。那么，在我们的体制中，地方的优势究竟何在？在改革过程中，央地博弈中哪些因素变动了，哪些因素保持不变？在这一过程中.地方力量的消长如何？

单一制下的中央与地方关系，通常可以看作一种委托一代理关系，中央作为委托人要确保代理人地方遵从中央的指示，而地方则要在可能的范围内最大化其自身利益。中国改革的过程深刻改变了央地之间的偏好、信息与奖励机制，这是央地博弈中地方兴起的制度性原因。

首先，改革过程强化了央地之间偏好的差异。偏好差异是央地博弈的

基本前提，中国改革的过程，特别是其中意识形态控制的减弱，进一步加剧了央地之间在偏好上的差异。在意识形态控制较强的时期，中央与地方在认识上倾向一致，则央地之间的博弈较弱，主要表现为地方遵从中央，这也符合地方自身的偏好。随着改革的推进，社会意识形态逐渐多元化。1988年，党的文件提出“中央仍将尊重和照顾地方的利益”，意味着地方的特殊利益得到承认。央地之间偏好的差异，刺激了博弈过程的持续与激烈。

其次，在改革过程中，地方的信息优势有所增强。无论是联邦制国家还是单一制国家，只要是建构在等级制基础上的组织结构，下级都掌握了相对于上级而言的私有信息，这种信息主要来源于地方自身的特殊性。在我国，地方的信息优势本来就很强。一方面，独特的五级政府设置使得信息传递机制进一步复杂化；另一方面，在党政体制的框架下，信息的传递首先是依靠体制内的传递，新闻、民众等外部信息机制受到限制，难以构成对体制内信息传递的有效监督或补充。在改革进程中，社会、经济、文化等各个领域的复杂化、多元化增长，地方相对于中央而言的信息优势也有所增强。早在财政包干时期，地方政府就可以采取“打埋伏”和“拉上补下”的办法，将超额部分隐瞒不上报或留作下一年弥补增长不足部分。分税制改革之后，中央对土地财政也是屡禁不止，土地出让金的总规模难以说清。地方的恣意得益于其信息优势。

最后，如本章第2节中所提到的，中国改革所引致的诸般变化，使得中央对地方的奖励机制趋弱。从经济体制改革开始，随着企业自主权的逐步增强，中央对社会、经济资源的控制不断减弱，而同时随着地方经济的增长，地方政府从本地经济发展中可以获得相当的经济资源，地方上的资源补充构成了对中央资源的替代。在人事制度上，虽然党管干部的基本原则始终不变，但“下管一级”、“干部交流”、“省直管县”一系列改革的推行，造成的客观后果是中央可资奖励的职位总量的下降。

30多年改革所带来的地方政府在偏好、信息与奖励机制上的变动，对央地博弈造成了复杂而深远的影响。其一，地方逐渐兴起，地方对中央讨价还价的能力不断增强。这具体表现在地方政府行为进一步多样化，虽然在体制上中央加强了对地方和官员的绩效考核，维持了“压力型体制”，但地方间的共谋、对上级政策的选择性执行等屡见不鲜。官员不出事，但求达标的行为模式甚至在一定程度上超过了官员间基于晋升的竞争。其二，面对地方的逐渐兴起，中央应对的形式也进一步多样化。一方面是通过加强条条对块块的制约，通过垂直管理来进一步制约自利的地方党政；另一方面则是通过加强巡视制度、纪检系统，加大对地方官员的监督与规训。目前看来，这两方面的趋势将成为未来一段时间央地博弈的主流。

垂直管理

如本章第1节中所讨论的，我国通行的管理体制是双重管理和垂直管理，亦即“条块结合，以块为主”，或“条块结合，以条为主”。在双重管理体制下，地方党政主管相关职能部门的人、财、物，而上级职能部门则主

管相关业务。在垂直管理体制中，人、财、事的权力都垂直到上级主管部门。

条块领导体制主要是在新中国成立后为了确保党的一元化领导而发展的，也赋予了中央在央地互动中的灵活性。在侧重向地方分权的时期，中央可以选择加强双重领导体制；在侧重向中央收权的时期，中央可以加强垂直管理体制。从新中国成立初期到改革早期，多个职能部门的领导体制从垂直领导调整到了双重领导，如港口管理、民兵、武警、工会、检察等部门。这个趋势在20世纪90年代中后期的“再集权化”期间发生了变动，从税务部门起，银行、工商、烟草、盐业等部门相继从地方政府序列中退出，改为中央或省以下的垂直管理。有报道称，到2009年，这种垂直管理部门已占到行政权力部门的50%左右，而且这一比例还有继续上升的趋势。这些垂直管理模式在权限方面上收比较彻底，多数部门不仅在干部管理、人员编制、机构设置方面，而且在财政与经费、党组织关系、纪检监察方面都由上级统一管理。

近年来，垂直管理体制逐渐从传统的经济管理领域相关部门转向权力监督部门。党的十八届三中全会提出的司法机关人、财、物省以下统管，推动党的纪律监察工作双重领导体制的具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导，都是在新形势下通过加强“条”的管理，对抗地方化的措施。

强化垂直管理与分税制改革基本同步，都是中央加强集权的表现。在分税制下，国税、地税系统分别实行了中央直管与省下直管。随后不断加强的其他部门的垂直管理也同样剑指地方化倾向。但垂直管理改革20多年来，是否达到了遏制地方化的目的？对这个问题，学界尚欠缺系统性梳理。有学者认为，垂直管理抵御了地方保护主义的干扰，也增强了执法效果。也有学者认为，垂直管理并没有完全解决问题，例如在质监、工商、税务等部门，原本存在的掺杂使假现象、假冒伪劣商品、偷税漏税问题等并没有得到根本性的改变，反而愈加凸显。甚至，由于垂直管理中缺乏来自“块”的监督，反而容易滋生腐败。

进一步强化垂直管理造成了两种制度性后果。其一是地方治理的新危机，由于中央陆续上收“有钱有权”的部门，中央在地方的权威急剧下降，中央失去了基层的信任与认同，基层政府与上级政府之间的矛盾空前尖锐。其二则是部门扩权。前面提到的工商等部门出现的腐败就是缺乏监督的部门扩权造成的。从这个角度上讲，在垂直管理与双重领导之间的权衡，是中央在遏制地方主义与部门分权之间的一种微妙的权衡。2009年以来，工商等部门逐渐恢复了双重领导体制；党的十八大以来司法、纪检加强统管或垂直领导的改革说明了中央正在两种体制中做细微的调节。

巡视与监察

近十年来，我国干部管理体系从选任到监督的基本转向突出体现在巡视制度的建立与发展，以及纪委监察体制的改革上。1996年，中纪委启动巡视制度，选派部级干部到地方和部门巡视。党的十八大以来，巡视制度

大力发展，还发生了两个制度性的变化。一是巡视改为任务制，中央建立巡视组组长库，由巡视工作领导小组根据每次巡视任务提出组长人选，一次一授权，以预防巡视组本身的行政化和可能出现的巡视腐败。二是将中央巡视工作领导小组对省、区、市巡视工作的“指导”关系转变为“领导”关系，并将探索建立对省、市、区巡视工作检查考核办法。

此外，纪委监察体制也进一步改革。在有收有放的策略下，中纪委在2013年、2014年先后进行了两次机构改革，负责查办案件的纪检监察室扩充到12个，设立了干部监督室、组建组织部和宣传部。目前，在中央纪律检查体制改革专项小组的安排下，各省纪委相继跟进，进行了省级纪委机构的改革。同时，纪委的领导体制也从双重领导转换为偏向以上级纪委为主的体制。纪委最初是作为党委组成部门由同级党委直接领导的，在20世纪80年代是以同级党委领导为主的双重领导体制。自2003年起，中纪委首先对派驻到中央各部委的纪检组试行统一管理，并于2004年对派驻纪检组实行全面的垂直管理。在地方纪委与同级党委的“块块”关系中，近年来，也加强了上级纪委的领导。党的十八届三中全会提出，各级纪委书记与副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主，而在事权方面，查办腐败案件要以上级纪委领导为主。党的十八大以来的反腐风暴效果斐然。此次反腐风暴中，中纪委以前所未见的深度与广度加大了对党政领导干部的监督与规训，呈现出“苍蝇老虎一起打”的高压态势。

中央与地方关系变迁前瞻

央地关系的法治化

1994年分税制改革是中央与地方关系“再集权化”的分水岭。党的十八届三中全会的相关规定也印证了在可预见的未来，中央仍倾向于以集权的方式来扫除改革障碍，全面深化改革。综合来看，分税制以来的再集权化有三个基本特征。

首先，分税制以来的再集权化是一种软集权化。在人事制度方面，中央的再集权并未改变干部管理下管一级的制度，地方仍然掌握着下级政府的人事管理权。在财税方面，中央财权虽然进一步上收，但对地方预算外、制度外资金始终“网开一面”。在垂直管理改革中，权力上收的方式也分为中央直管和省内直管。银行、外汇、海关、国税等部门是中央垂直管理，而地税、土地管理等是省以下垂直管理·党的十八大后正在试点的司法机关人、财、物改革也同样选择了省内统管的方式。

其次，在再集权化过程中，中央始终把握着规则制定的主导权。收权还是放权、何时收放基本由中央单方面决定，地方在此过程中仅能对集权的具体方式进行一定程度的修订。这突出体现在财税体制的多次调整中。2002年的所得税改革，近期的“营改增”改革，以及党的十八届三中全会确立的事权改革原则，都体现了中央在适当照顾地方利益的前提下，单方面变动财税体制的能力与决心。在人事制度方面，中央大力推行的干部交流制度增强了中央对重要地方干部选任的决定权。在领导体制方面，垂直管

理趋势依然持续，虽然在经济管理领域有所收缩，但却逐步扩展到权力监督部门，在司法、纪委监察等领域都不同程度地强化了“条条”的影响。

最后，中央再集权的过程始终存在着地方的自主甚至恣意：央地政策执行差异、地方保护主义、地方政府共谋、土地财政乱象、地方债台高筑等现象是整个过程持续的背景音。中央的强势与地方的崛起在一定程度上互为因果，并实际上推动了深化改革过程中继续集权化的倾向。

如何把握中央与地方在“集权”与“分权”中的平衡将是未来改革的核心问题之一。“分权”的底线是保证国家统一以及党的一元化领导，而“集权”的底线则是要充分发挥地方的积极性，追求资源分配的效率。分税制以来再集权化的改革过程中，中央掌握了实际的规则制定权，但这种单方面的掌握长期看来有可能会影响到对资源配置的效率的追求。此外，中央独自掌握规则制定权的后果是改革过程中存在大量的不确定性，而过度的不确定性推高了改革的成本。从长远来看，中央与地方关系的处理需要进一步法治化与规则化，削减央地互动中的不确定性，减少这一博弈过程中的无谓损耗。央地关系的法治化，配合正在进行的国家、市场、社会三方之间权力的重新梳理与配置，将在深化改革的进程中更好地描述权力的边界，达成权力与资源在国家与社会、政府与市场、政府与政府之间的合理、高效配置，建构现代化的国家治理体系。

本章小结

本章探讨了我国党政体制下的中央与地方关系。首先讨论了我国处理央地关系的基本原则：充分发挥中央和地方两个积极性。其制度体现是我国央地关系中特有的矩阵式结构：条块关系。条块关系赋予了中央在央地关系运作中的灵活性。其次从历史、央地关系的基本维度（立法、人事、财税、事权）等多个角度探讨新中国成立以来我国中央与地方关系发展的基本脉络。最后以“央地博弈”为核心概念，探讨改革开放以来地方的崛起以及近期中央多元化的再集权化倾向，这突出表现在垂直管理与巡视制度的加强。央地关系的法治化，以及深化改革期间如何在国家、市场、社会之间更好地描述权力的边界，将成为国家治理体系现代化建设的关键。

第10章
地方政府

广义的地方政府是指我国的党政体制在地方上的体现，包括从省级到乡镇的地方党委、人大、政府等领导班子与国家机关，狭义上的地方政府则是指从省级到乡镇的行政机关，即地方各级的人民政府。本章主要探讨广义的地方政府在我国党政体制中的地位、功能、作用及运作。具体说来，本章探讨的主要问题有：我国的地方政府体系是如何建构的，新中国成立以来又经历了哪些演变与调整？地方政府的权力结构及功能与作用如何?地方政府间的关系是怎样的？地方政府如何创新，其创新行为与中国改革的总体实践又有怎样的联系？

第1节
地方政府的沿革
与行政管理的多样化

1949年后，新中国的地方政府组织体系逐步建立，其后，经历了大行政区的撤销、地级市的发展、副省级市和开发区的建立，以及特别行政区的成立等演变，使得地方政府组织体系更加多样化。

第一，大行政区的建立和撤销。大行政区制度，即将全国划分为若干行政区域，代表中央，领导数省。新中国成立后，初设五大行政区，即东北、华东、中南、西北、西南，1952年11月，中央人民政府增设“华北行政委员会”，正式划华北为第六大行政区。各大行政区最初设立军政委员会作为过渡性机构，不经各地区人民代表会议选举，由中央人民政府任命产生。同时，在军事行动已经结束、土地改革已经彻底实现、各界人民已有充分组织的大行政区，则成立大行政区人民政府委员会。在大行政区人民政府委员会成立后，军政委员会即宣告结束。不过，大行政区的层级架构很快就发生了变化。1952年底，中央人民政府将各大区人民政府委员会或军政委员会一律改为中央人民政府行政委员会，为代表中央人民政府在各地区进行领导与监督地方政府的机关，大行政区从此不再是地方最高一级政权机构，而是只作为中央人民政府的派出机关，对地方行使督导之责。新设大区的政权机关也由实级变为虚级。1954年6月，中央人民政府正式撤销各行政委员会，大行政区制度结束。

第二，自治区和直辖市的建立。在民族区域自治制度中，自治区相当于省级行政单位，自治州是介于自治区与自治县之间的民族区域，自治县相当于县级行政单位。目前为止，我国有5个少数民族自治区，即内蒙古自治区（1947年5月1日）、新疆维吾尔自治区（1955年10月1日）、广西壮族自治区（1958年3月5日）、宁夏回族自治区（1958年10月25日）和西藏自治区（1965年9月9日）。直辖市也属于省级行政单位。1949年，我国共设有12个直辖市，分别为：南京、上海、重庆、汉口、鞍山、抚顺、沈阳、本溪、西安、北平、天津、广州，除北平及天津外，皆为大行政区代管。经过多次调整，直至1997年3月14日，重庆恢复直辖市建制，我国至今共有4个直辖市：北京市、上海市、天津市、重庆市。

第三，地级市的发展和省管县的试点。1952年，大行政区改为中央人民政府的派出机关后，全国地方层级统一变为“三实三虚”，即省、县、乡三个实级，大行政区、专区、区三个虚级。所谓“实级”，是指该区域通过召开人民代表大会产生人民政府；“虚级”则是上级政府的派出单位，直接委任组成。1954年《宪法》继续确认了省、县、乡的三级地方政府层级架构。不过，虽然宪法对省、县、乡三级地方行政架构有明确的规定，但是，在地方政府实际运作过程中，市级地方政府却逐渐成为在三级地方政府之外的一级政府。1959年9月17日，全国人大常委会通过了《关于直辖

市和较大的市可以领导县、自治县的决定》，以法律的形式肯定了市领导县体制。改革开放以后，地方政府的主要趋势依然是不断撤销以前的地区（专区）和县，而不断建立地级市。1982年，中共中央发布《改革地区体制，实行市领导县体制的通知》，向全国发出了改革地区体制、实行市管县体制的指示。当年先在江苏试点，1983年开始在全国试行。此后，地级市的数量呈现不断上升的趋势，市辖区的数量也不断上升。与此形成对比的是，县和地区的数量不断减少。这种地方政府行政架构的演变，对于地方资源的分配具有重要的影响。

2005年6月，时任国务院总理温家宝在全国农村税费改革试点工作会议上首次提出:具备条件的地方，可以推进省直管县的改革试点。此后，省直管县（区）的试点在多个地方铺开。比如，从2014年1月1日起，河南省巩义市、兰考县、汝州市、滑县、长垣县、邓州市、永城市、固始县、鹿邑县、新蔡县10个县（市）将全面实行“省直管”。直管县党委直接接受省委领导，向省委负责并报告工作。直管县的法院、检察院体制，也相应进行调整。

第四，计划单列市、副省级市和新疆生产建设兵团的确立。副省级市的前身是“计划单列市”，即在行政建制不变的情况下，省辖市在国家计划中列入户头并赋予这些城市相当于省一级的经济管理权限。改革开放后经过多次调整，截至1994年，我国共有计划单列市14个，即重庆、武汉、沈阳、大连、哈尔滨、广州、西安、青岛、宁波、厦门、深圳、南京、成都、长春。1994年2月，这14个计划单列市和杭州市、济南市共16个市的政府机构行政级别定为副省级。1995年，中央机构编制委员会印发《关于副省级市若干问题的意见》，明确将前述16个市定为“副省级市”。1997年3月，重庆市升格为中央直辖市后，副省级市减少为15个。副省级市的市委书记、市人大常委会主任、市长、市政协主席均为副部级，由中央组织部直接任命。这4个职务的副职为正厅级干部。此外，市委副书记、市委常委、市纪委书记、市人大常委会副主任、副市长、市政协副主席、市中级人民法院院长、市中级人民检察院检察长的职务任免报中央组织部备案。市委组织部部长的职务任免，须事先征得中央组织部同意。其他干部管理范围的确定，由省委根据本省实际情况研究决定。副省级市市委、市纪委、市人大、市政府、市政协领导班子换届选举时，省委须将人事安排方案报中央组织部审核。市直工作部门为副厅级，内设机构为处级。市辖区及其工作部门的级别，可比照市直机关相对应的关系确定；市辖县和代管的县级市的级别仍为处级，其工作部门仍为科级。

类似地，新疆生产建设兵团则属于国务院计划单列的省（部）级单位，自行管理内部行政事务；司法事务受新疆的高法、高检领导管理・由新疆维吾尔自治区人大常委会任免兵团各级法检的组成人员；行政业务受国务院和自治区人民政府的双重领导。它是中国现存的最后一个生产建设兵团，也是中国最大的兼具戍边屯垦、实行“军、政、企合一”的特殊行政区划单位。

第五，经济特区和开发区的相继建立。这三种地方政府类型都与国家

实行特定的经济发展和扶持政策密切相关。经济特区最早建立，1979年4月邓小平首次提出要开办“出口特区”，并在深圳加以实施，以减免关税等优惠措施为手段，通过创造良好的投资环境，鼓励外商投资。1979年7月，中共中央、国务院同意在广东省的深圳、珠海、汕头三市和福建省的厦门市试办出口特区。1980年5月，中共中央和国务院决定将深圳、珠海、汕头和厦门这四个出口特区改称为经济特区。1988年5月，海南经济特区建立。与同级地方政府相比，经济特区有独特的经济特区立法权。

开发区包括不同形式的高新技术产业开发区和经济技术开发区等，它有两方面的独特性。一方面，它们有独特的组织架构。部分开发区以“管委会”的形式组织，而不具有一级地方政府的“四套班子”架构。比如，目前我国已设立上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、兰州新区以及广州南沙新区共六个国家级新区。其中，上海浦东新区和天津滨海新区是行政区，设立区委、区政府，由于其依托于直辖市，区委书记由市委常委兼任，区长、人大常委会主任、政协主席均为副部级，而其他新区则设立新区党工委管委会，没有人大和政协。另一方面，与计划单列市类似，它们的行政级别和管理权限也有特殊的规定。比如，《国家经济技术开发区管理机构职责》规定：“国家经济技术开发区由所在市人民政府领导，实行中国经济特区的某些政策和新型管理体制，市人民政府在开发区设立管理委员会，作为市政府派出机构，代表市人民政府对开发区的工作实行统一领导和管理，协调市各部门、各单位与开发区有关的工作。”省级和市级等经济开发区同样为所在地人民政府的派出机构，拥有同级人民政府的审批权限。同时，在六个国家级新区中，天津滨海新区和上海浦东新区是经由国务院批准的副省级行政区，其余国家级新区级别为正厅级，并且新区往往还被赋予了副省级或者省级社会经济管理权限。比如，2011年6月，国务院就批准赋予浙江舟山群岛新区省级经济社会管理权限。广州南沙新区筹建后，广东省逐步下放46项省级管理权限，其中下放类14项、委托类4项、绿色通道类28项，基本涵盖了当前广州南沙新区开发建设所急需的省级管理权限。

第六，特别行政区的建立。1990年4月和1993年3月，全国人大分别通过了《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法庆并分别做出了建立香港特别行政区和澳门特别行政区的决定。据此91997年7月1日，香港特别行政区成立；1999年12月20日，澳门特别行政区成立。全国人民代表大会授权特别行政区依照基本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权；中央人民政府负责管理与特别行政区有关的外交事务和负责管理特别行政区的防务。因此，特别行政区构成了不同于中央集权制的地方政府架构。同时，《香港特别行政区基本法》第23条规定，香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。

第2节
地方政府的
结构、功能与运行

地方政府的权力结构

在包含了地方党委、人大、政府等各大领导班子在内的地方党政体制中，地方党委是领导核心，“总揽全局、协调各方”。在组织上，这种领导核心作用是通过地方党委常委兼任地方各国家机关领导，从而使地方党委成为党政生活各大领域重要事务的实际决策场所。地方党委常委会的构成及内部排位是地方各国家机关（或“系统”）在地方党政体制中实际地位的体现。

地方党委的构成：

党章规定，党的地方各级委员会负责选举常务委员会和书记、副书记，全委会在党的代表大会闭会期间是同级党组织的领导机关，执行上级党组织的批示和同级党代会的决议，对领导本地区的工作，负有重大责任。在实际工作中，受限于开会次数以及相关决策制度尚未配套，党代会、全委会闭会后，权力更多地集中在常委会。在民主集中制下，“一把手”往往在常委会中拥有支配性的权力。近年来，在一些地方实行党代会常任制试点改革，但要切实发挥党代会的作用，在领导体制和机制上还有很大的改革空间。

除民族地区外，地方党委书记、副书记基本上都按照“一正两副或三副”（部分省、市级党委班子保留了三名副书记）的要求配备。2006年换届后的全国31个省级党委除西藏、新疆保留4位副书记、内蒙古保留3位副书记外，其余各省、区、市党委副书记职数均为2名，其中一人兼任行政首长，另一人为专职副书记，“一正两副”模式成为地方党委领导机构的主要形式。同时，省级党委常委基本都处于11～13名的范围内。比如，省委常委一般由党委书记、省长、专职省委副书记、省委政法委书记、省委纪委书记、省委组织部部长、省委宣传部部长、省委秘书长、省军分区政委和省会城市的市委书记等组成。2010年10月29日，中组部下发了《关于认真做好市、县、乡党委换届工作的通知》，明确提出了要限制党委常委职数，市级党委常委职数一般为9～11名，县级党委常委职数一般为7～9名。但是，在实际中，许多地方党委常委仍然超过了平均职数。此外，一个较新的发展是纪委书记排名的提升。2009年中纪委等联合发布的《关于加强地方县级纪检监察机关建设的若干意见》规定，在党委中任职的纪委书记，其常委职务排序，可按同级领导职务时间，排在资历相同的常委前面。2014年6月5日，湖北省委出台的《关于纪委书记（纪检组长）在领导班子中的排序意见》规定，纪委书记（纪检组长）在党委（党组）中的排位，不论资历先后，都排在副书记之后、其他常委（党组成员）之前。将县市级纪委书记在党委（党组）班子中的排名，固定在第四位。这被称

为“在全国范围内首例打破’论资排辈’惯例”。

党的十八大以来，全国过半的省级地方党委建立了“五人小组”，把巡视工作和干部人事酝酿工作的责任和负责对象明确集中到五名主要党委领导身上。据公开报道，党委“五人小组”是指中国共产党各级地方党委中由五人组成的会议小组，在省级党委中，其成员包括省委书记、省长、省委副书记、省委纪委书记、省委组织部部长，涵盖了省委主要负责人、行政首长、纪检监察部门和组织部门主要负责人。一方面，各省份巡视情况的汇报程序已明确为：首先由省级党委巡视工作领导小组、“五人小组”听取“专项汇报”，再由党委常委会听取巡视情况“综合汇报”；另一方面，地方党委“五人小组”的另一项重要职责是酝酿提名干部人选。一般认为，党委“五人小组”并非决策机构，仅是党委常委会的前置程序。

地方党委的领导：

与中央政府相似，地方党委通过党组和人事权等手段来实现对地方人大、行政机关和司法机关的领导。此外，在地方层面上，地方党政体制还有一个重要特征，即地方党委常委的兼任现象。

除了地方党委的副书记兼任地方行政机关首长之外，过去十来年的一个新现象是，地方党委书记兼任人大常委会主任。1992年中共中央在有关省（市、自治区）换届选举的文件中提出，可以提名当地省委书记作为省人大常委会主任的候选人，此后・多地出现省委书记兼任人大常委会主任。在2002年开始的各省、直辖市、自治区换届选举中，中央则统一要求，省委书记除非兼任中央政治局委员，一般应被推荐为本省人大常委会主任的候选人。于是，地方党委书记兼任人大常委会主任的政治模式开始逐步推广和普及。在2008年和2013年两届省级人大中，有24个省（自治区）的人大常委会主任由当地的省（自治区）的党委书记兼任，只有中共中央政治局委员兼任省（直辖市、自治区）的党委书记的地方（北京、天津、上海、重庆、广东和新疆）和西藏自治区没有实行这种模式。全国各地的县市和乡镇一级也广泛实行了党委书记兼任人大常委会主任的新模式。

另外，在地方党委“一正两副”格局确立后，专职省委副书记兼任省政协主席在2008年的地方“两会”换届中就已出现。2010年底到2011年初的各省市“两会”后，更是一度有多达9个省份出现省委副书记兼任政协主席的模式。同时，人事换届中还出现了政协主席转任行政首长的新现象。如北京市政协主席王安顺2013年换届当选为北京市市长；2011年巴音朝鲁兼任吉林省政协主席，2013年任吉林省省长，2014年8月以来任吉林省党委书记。不过，从2013年开始出现的另一个重要变化是，省一级的新任政协主席逐渐退出省委常委会班子。

在相当一段时间内，地方政法委书记兼任公安厅（局）长是一个普遍现象。2003年11月18日，中央发布《关于进一步加强和改进公安机关工作的决定》，明确提出各级公安局局长“进班子”。该决定提出，各级党委可根据实际情况和干部任职条件，在领导班子职数范围内，有条件的地方逐步实行由同级党委常委或政府副职兼任省、市、县三级公安机关主要领

导。此后，各地公安厅（局）长往往“高配”，由同级党委政法委书记兼任。到2008年10月，全国有23个省、直辖市、自治区的公安厅（局）长已经“高配”为副省级。其中11名由省委常委、政法委书记兼任，占比将近一半。2010年4月，中组部下发文件，要求省委政法委书记不兼任公安厅（局）长。党的十八大后，全国14个省份的政法委“一把手”进行了调整。在31个省份中，省委政法委书记依旧兼任其他职务的有12人，其中兼任公安厅厅长的仅2人。

地方政府的功能

职责同构与行政发包：

地方政府是中央政府具体的法律和政策执行者，承担了广泛的社会、经济管理事务。各级地方政府纵向的职责配置上高度一致，具有“职责同构”的特点。在这一模式下，政府纵向的职责配置和机构设置表现为典型的“上下对口，左右对齐”，也即五级政府管理的工作大体一样，机构设置大体一样，并由一个个条条“串”起来，形成条块交叉结构。中央政府往往主要是“出政策”，而地方政府，特别是省级以下地方政府，则是政策的执行者。

改革以来，特别是1994年分税制改革后，省级以下地方政府的财权层层上收，事权层层下放。上级政府通过“属地化行政发包制”将行政和经济管理事务由中央逐级发包到基层。基层作为最终的承包方，具体实施政府管理的各项事务。每一次“转包”既是中央政令的向下传递，也是具体政府职责和事权的转移，中央以下每一级“发包方”都向上一级发包方负责，而上级则有挑选和监督下一级承包方的责任，每一级承包方都有筹集预算经费的义务。同时，行政发包制与属地管理是一个互补的结构。属地管理强调一切事务的管理完全按照行政隶属关系进行，地方官员的行政责任便于界定，实施“谁主管，谁负责”的原则，方便了行政事务的逐级发包，两者相互强化。行政发包完全按照“块块”管理，而非“条条”管理。

地方政府的功能与类型：

地方政府承担了发展地方经济、提供公共服务、维护社会稳定等多重功能。由于地区间经济发展水平、经济结构、资源禀赋、地方社会结构等多重因素影响，地方政府又发展出不同的类型，如企业型、发展型、掠夺型等。

戴慕珍等人最早提出地方政府研究中的“地方法团主义”范式，又称“企业型地方政府”或“地方政府公司化”。试图解释的是改革开放之后中国经济的增长，特别是乡镇经济的发展。在经济改革的最初阶段，乡镇企业成为一支重要的经济力量，它们的发展令世人瞩目，成为在公有制经济之外最先成长的新兴经济力量。由于西方产权难以解释没有私有产权的情况下企业管理者如何能够获取足够的激励，“企业型地方政府”提供了替代的解释方案。它指的是，政府通过从企业抽取利润、选择企业管理人员、控制稀缺生产投入、提供服务以及控制投资和信贷等方式，积极地推动企业发展和壮大。当然，我们可以看到，地方政府并不仅仅推动乡镇经济的发展，

GDP增长和财政税收增长也都是地方政府重要的功能目标。

“发展型地方政府”范式是对“地方法团主义”的修正。研究者通过实证研究指出，某些地方政府更具发展性而非企业性。区别在于，地方官员的意图是通过提供良好的硬件环境、资金以及与外部市场或重要机构的联系等方式，促进地方经济的发展。地方官员并没有直接干预经济行为，而是更关注创造良好的环境。

需要注意的是，地方政府有推动经济发展的强烈动力，但是它们并非就一定能够推动经济的发展，有时它们甚至被称为“掠夺性地方政府”。有的研究者提出了“逆向软预算约束”来形容这种地方政府自上而下的资源索取和扩张行为。这一概念指的是，硬化地方政府预算的制度安排可能反而诱发或者强化了自上而下攫取资源的倾向。对于追求经济发展和财税收入增长的组织目标，地方政府并不一定通过实际上的经济发展来达到这个目标，相反，它们可能通过强化不断自上而下索取资源来达到这个目标。“逆向软预算约束”塑造和诱导了与组织设计相违背的政府行为，特别是在现行的官员晋升体制下，地方政府往往不是长远地制定产业政策、引导产业发展，相反，它们总是被动地应付各种资源压力，难以实行长期计划，难以实现专业化和保持稳定性。为了在晋升体制中胜出，政府官员受到短期利益的驱使，需要自上而下的资源动员来把政绩工程做大；同时上级政府与下级政府的同构性，使得它们面临类似的制度环境和考核制度，它们受到同样的激励机制支配，追求短期目标的政绩工程。截至2010年底，我国省、市、县三级地方政府性债务已经超过了十万亿。虽然造成这种情况的原因很多，不过地方政府横向问责的缺失和短期政绩冲动的需要无疑是重要的影响因素。

在很长的时间内，虽然公共物品投入和公共服务均等化等对于长期经济增长和居民福利意义重大，但对地方官员任期内的经济绩效却少有助益，这往往导致对基础设施建设投入的无限热忱以及保持低度的公共物品供给的投入。地方政府所承担的公共物品供给的职能往往让步于经济发展，造成了环境污染的恶化、社会监管和经济监管的弱化、社会保障支出比例的停滞不前。最近几年，在中央政策的不断引导下，地方政府也开始逐步重视教育、卫生和社会保障等公共物品，政府开始招商引资，推动社会管理创新。

地方政府的运作机制

在我们的党政体制中，地方政府运作有两个重要的具体机制。其一，权力的向上集中导致了地方政府处于自上而下的压力型体制之下，上级政府不断加强对下级政府的监控和信息获取；其二，作为一种应对，不同层级的地方政府之间形成共谋，选择性地执行中央政策，造成了“上有政策，下有对策”、“政令不出中南海”等现象。

压力型体制：

在自上而下的政策执行监控体系下，上级政府经常通过绩效考核、目标责任制、巡视、督办、运动性治理、专项整治等来加大监控力度，不断

向下级政府施加压力，实现其政策目标。有的学者将这种体制称为“压力型体制”，亦即一级政治组织为了实现经济赶超，完成上级下达的各种指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。政府层级间压力的传递具体体现在“责任状”上：上级把具体量化的指标和任务分解与落实到每个下级部门或机构，责成后者必须在规定时间内完成，并给予相应的物质奖励和行政晋升。

在这个过程中，为了便于考核，上级部门尽可能把下级的工作任务数量化，把不易量化的指标也强行地变成数字目标。比如，民政局的职责包括救灾救济、优抚安置、社会事务、区划地名、农保等。这些工作职责往往转化为数量化的指标，以便上级部门的考核，比如匹配救灾救济的数额、农村最低生活保障户数、退役军人安置率、储备粮的总量、筹集的社会保障金总额、年内解决住房难的户数等。

如图10-1所示，自上而下压力的施加只是压力型体制的一部分，在任务分配和监控过程中，下级政府往往也会采取修改统计数据和“找关系”等“解压”方式来规避上级政府的监控。因此，如何获取真实、可靠的信息成了压力型体制有效运作的重要基础。由于我国的政府信息沟通机制还不完善，政策执行者可以将对自己不利的信息隐瞒不报，而上达至决策者处的、受到过滤的信息可能导致决策者的错误决策，从而导致了“信息失真”。“大跃进”运动可以说是信息失真最典型的代表。在改革开放前，因为常常需要“算政治账”而不算“经济账”，作为政府重要经济信息来源的统计工作也常常难以提供准确的经济指标信息。直到现在，许多地方的GDP也总是出现浮夸的问题。近年提出的“克强指数”正是为了压缩统计水分、获取真实的经济数据。

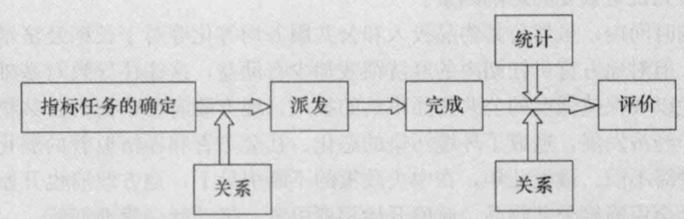


图 10—1 压力型体制的运作

选择性执行：

地方政策执行可以简单地分为四种类型：即顺从、变通、扭曲和拒绝执行，当然，现实政治生活的政策执行不限于这四种形式。第一，顺从。政策执行者按照政策原初的要求保证政策的落实，并实现政策原本的意图。第二，变通。政策执行者按照政策的初衷和要求，通过政策变通来使得政策更加适用于地方具体的情况，“具体问题具体分析”，使得政策具备较高的可操作性。第三，扭曲。政策扭曲基本违背了政策制定者的初衷，官员在扭曲政策的过程中实际上担任了政策制定者的角色，只不过制定出的新政策仍然打着原有政策的旗号。第四，拒绝执行。拒绝执行某项政策

使得政策制定者和执行者之间的对抗公开化。政策执行者拒绝执行政策，不再像扭曲政策那样阳奉阴违，而是明显地对政策本身提出抗议。

在地方政府政策执行过程中出现的一个矛盾现象是：一方面，地方政府的政策执行存在被称为“追风政治”的现象，许多政策被夸大地执行，下级政府过度追求超量和超速地完成上级政府制定的指标任务，比如“大跃进”运动中的“浮夸风”，经济发展过程中的GDP赶超等；另一方面，下级政府对于上级政府制定的许多政策、提出的许多任务要求，并不积极地去执行。为什么出现这种情况？欧博文教授和李连江教授用“选择性政策执行”来描述这种矛盾情况，在他们看来，中国许多的政策执行并非所有政策都不执行，也不是所有政策都得到很好的执行，相反，政策执行具有选择性。这种选择性正是根源于自上而下监控的加强和社会监控的减弱。在干部目标管理考核责任制之下，政策执行监控具有无法克服的信息难题，进一步强化了“数字化管理”，从而导致可以量化的“硬指标”层层加码，而无法量化的“软指标”难以得到执行。

可见，这种选择性政策执行并不仅是因为行政发包制下地方官员的自由裁量权，它还根源于中央集权和党政体制的权力架构本身。在这种权力架构之下，我国的政策执行监控大部分还是依靠自上而下的监督，从而面对着无法克服的多重委托一代理关系。在基层政府、上级政府和更上级政府之间存在着多重委托一代理关系，即基层政府（代理方）、其直接上级政府（监督方）和更上级政府（委托方）。由于政府之间所具有的同构性，即它们面临着类似的制度环境和考核制度，因此身处其中的政府官员也表现出类似的目标追求和行为方式。这意味着上级政府和部门与基层政府受到同样的激励机制支配，因此往往与基层政府形成“共谋”。基层政府出现问题而游说直接上级部门为之掩盖保护；或者是直接上级部门要求下级部门掩盖问题，以应付来自更上一级政府的要求和检查。在上级政府与下级政府的“共谋”之下，“政策执行的堰塞湖”也因而成为难治之症。

因此，在政策执行过程中，一方面，确保政策执行需要加强自上而下的监控，强化上级政府的监控能力，通过制度化和信息化等方式解决信息不对称的问题；另一方面，政策执行的改善也需要自下而上监控体系的建立和完善，依靠公民参与、社会问责、政务公开以及政策听证等诸多方式来强化政策执行监控。

地方政府间关系

在地方政府间的横向关系上，由于上级党委和政府制定游戏规则，承担了具体社会、经济事务管理职责的地方政府之间展开了激烈的“晋升锦标赛”，同时，地方政府间合作也呈现出其自身特点。

地方政府间竞争：

在实际的运作过程中，地方政府除了要面对自上而下的压力之外，往往还要面对地方政府之间的竞争。这种政府间竞争最大的激励机制并非来源于居民的“用脚投票”，而是来源于权力指针向上的地方官员之间的“晋升锦标赛”，它构成地方政府运作的重要机制。与压力型体制一样，这种“晋

升锦标赛”同样根源于中央集权和党政体制的权力架构，它也加强了上级政权对于下级政权的权力支配，构成了地方政府运作的重要机制。作为一种强力激励，它较为有效地构成了中央集权体制下国家实现治理目标的重要政治手段，推动了国家治理目标的实现。

当然，虽然官员“晋升锦标赛”是地方政府及其官员行为的重要机制，然而，它也并非随时发挥作用。一方面，相对于“晋升锦标赛”而言，官员的晋升并非完全基于上级政府制定的晋升标准完成的绩效，相反，人脉关系和派系政治可能会深刻地影响地方政府行为。政府层级越高，基于经济增长的竞争影响会越弱。另一方面，当官员有能力并且经济结构允许他去追求财政收入增长的时候，官员晋升与官员追求地方财政创收之间往往呈现倒U形关系，即当晋升机会非常大或者非常小之时，下级官员推动财政创收的动力都很弱。

地方政府间合作：

同时，地方政府之间并不仅仅是竞争的关系，为了处理跨域的社会、经济问题，地方政府之间往往还有合作的关系。地方政府间合作可大致划分为四种策略：第一，共享型合作，它基于资源整合而形成双向互赖关系；第二，互补型合作，它基于利益交换而形成双向互赖关系，第三，吸纳型合作，它基于资源整合而形成单向依赖关系；第四，补偿型合作，它基于利益交换而形成单向依赖关系。不过，有的地方政府合作往往仍然只是围绕区域内各地方政府的短期政绩目标而展开，在合作内容上，热衷于对短期政绩的追求，从而削弱了地方政府合作的绩效。而且，合作的内容容易受到地方政府主要官员个人偏好的影响，还往往会因地方政府主要官员的职务变动而缺乏稳定性和连续性，更容易使这种地方政府主导的区域合作偏离区域一体化的主要目标。

第3节
地方政府创新

“地方政府创新”是中国改革进程中的一大现象，是指在相关的中央政策出台之前，地方政府先行先试，率先对某一特定领域的制度、政策进行创新性改革。20世纪70年代的家庭联产承包责任制，80年代广西宜山的村委会制度，历时数十年的国有企业改革，老农保与新农合改革，正在试点的土地流转与房产税改革等，这些曾经或者正在重塑中国改革进程的重大举措背后，都有地方政府“敢为天下先”的身影。“摸着石头过河”、“抓典型、树标杆”、“由点到面、点面结合”这些中国政治中的习语也都不同程度地指代改革过程中跌宕起伏的地方政府创新。

纵观30多年的中国改革，一方面，地方政府创新风光无限，地方不断推陈出新，各类试点、创新层出不穷，在个别省、市，“政府创新”甚至成为考核官员绩效的指标之一;另一方面，地方政府创新前景各异，有些可以被中央认可并在全国推广，成为改革史上的丰碑，而有些则昙花一现，出现“翻烧饼”现象、“孤岛”现象等。有时，失败的地方创新甚至还伴随着对主创者的秋后算账。改革进程中的地方政府创新似乎呈现出一种乱而无序的状态。

地方政府创新概况与趋势

地方先行先试是我们的革命传统之一，早在土地革命时期，邓子恢等人已经提出调控式政策试验的六大方法，强调典型试验，由点到面。1943年，毛泽东将地方试点试验的方法总结为“突破一点，取得经验，然后利用这种经验去指导其他单位”。改革开放初期，邓小平一再把改革开放描述为一场大规模的试验，需要“大胆地试，大胆地闯”。

然而学界通用的“地方政府创新”并不完全等同于“地方先行先试”这一基本改革经验。从语词的发展而言，这一词汇在实践乃至学界的使用与全球范围内的“新公共管理”、“政府创新”趋势有关，并因中共中央编译局发起的“中国地方政府创新奖”评选而影响深远，在一定意义上是一种对地方改革的脱敏性处理。也因此，在地方政府创新的研究中，存在两个脉络：一个是基于历届地方政府创新奖参选项目的研究，这是学界的主流；另一个是基于改革以来的地方先行先试经验的研究。这两个脉络之间尚有待对接。

“中国地方政府创新奖”评选自2002年起至今已有7届，先后有逾2000个创新项目参与，形成了难得的解读地方创新现象的案例集合。来自中共中央编译局的研究团队将地方政府创新定义为“地方各级公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革”。根据这一定义，依创新内容的不同又可将地方政府创新分为三类，分别是政治改革、行政改革和公共服务创新。政治改革主要涉及民主选举、立法、政治参与、政

务公开、权力监督等，其核心在于政治权力的有效监督与公民权利的合理利用。行政改革关注行政程序简化、行政成本降低、行政公开透明等，焦点在于机构的高效运转。公共服务创新则包括公益事业、社会保障、社区服务、就业扶持等方面，意在改善现有服务并提供新的服务。

这一分类被广泛用于分析历年来地方政府创新在类别、地域等方面的发展趋势。一般而言，我国东部地区的行政改革与公共服务创新最多·政治改革相对较少，中西部地区主要开展的是公共服务创新。在创新的过程中，地方政府选择了对它们最有优势的层面进行创新。在经济发达地区(如浙江、江苏等)，地方政府创新更多地集中在如何为经济发展、企业发展提供便利条件，以及如何满足公民参政议政需求上，而在经济落后地区(如四川、广西等)，则多选择在政治参与、公共服务层面来进行创新。这种情况可能是由经济、社会发展水平的不同导致不同地区的公民对各方面的诉求不同所致。也有学者提出“规定动作”与“自选动作”的解释：如果我们将经济增长比作“规定动作”，那么，包括地方政府创新等在内的其他政绩则是“自选动作”。地方政府面临微妙的抉择，一方面那些经济发达地区的官员，更愿意也有实力在“规定动作”比赛中争先；那些贫弱地区的官员，则需要另辟蹊径，在“自选动作”比赛中多动脑筋。另一方面，那些已经在经济竞争中大幅领先的发达地区，又被高层赋予更多探索新路的压力；那些尚在低经济水平挣扎的地方政府，则有强烈的致富冲动。

近年来地方政府创新的动力与影响有所减弱。近十年来，公共服务类和社会管理类政府创新数量增加，但政治改革类和行政改革类地方政府创新都出现了衰减的趋势。更有人慨叹以四川步云乡长直选、云南红河乡镇长直选为标志的选举改革黄金时代已逝，2004年后选举改革已湮没无闻。

此外，党的十八大以来的多个重要文件都一再强调顶层设计的重要性，强调“重大改革于法有据”，鼓励地方先行先试的上层空间略有缩减。2015年3月15日公布的《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，增补了第13条，特别规定“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定”，正式将“法无授权不可为”的理念与机制写入国家法律。在中央总体精神有所收缩的局面下，“地方先行先试”的模式将如何调试，尚有待观察。

试验型创新

自上而下的政策试验

政策试验：

自上而下的政策试验，又称试验型创新，是指中央主导的政策试验。政策试验主要通过两种形式进行：“试点”与“试验区”。

试点是一种由点到面的工作方法，中央政府出台新制度或新政策前，在筹备、测试和调整阶段，选择有限的试点单位尝试新制度或新政策，然后才在全国推开。根据统计，2003-2006年，我国31个国务院部级机构共

进行了138项“试点”工作，内容涉及农村经济和社会政策、财经管理、社会保险、医疗卫生和教育等诸多方面。

试验区是经中央政府批准的，赋予广泛自主权的，特定的地域性的行政规划单位。与试点相较，试验区的地域更宽广，任务也更多元。典型的试验区即改革初期建立的经济特区，以及之后建立的各种“试验区”。这些试验区通常是改革的先锋，如深圳特区就是土地拍卖、外商独资公司、劳动力市场开放等突破性政策的发端地。近期建立的特区都有综合配套性质，如2005年和2006年，中央分别批准上海和天津成立“综合配套改革试验区”，探索建立经济、社会和行政机构之间的制度互补机制。2013年成立的上海自由贸易试验区，则承担了贸易自由化、投资便利化、金融国际化以及行政精简化的使命。2015年3月，中央审议通过了广东、天津、福建自贸区方案，正式扩大了自贸区建设。

政策试验的过程：

首先，在政策试验的启动阶段，中央发出改革动议，地方摸索典型经验。一般而言，试点项目既有中央层面的支持，也不乏地方的主动性。这一阶段可能有中央的特殊授权或相关的优惠政策。其次，试验进入正式的试点阶段，这一阶段可能出现试点项目之间的竞争，多个地方正式成为项目试点，获得补贴或优惠政策，并定期向上级汇报工作进度。再次，试验进入上级评估巡视阶段，受到肯定的试点项目被树立为典型，这通常会引发地区之间相互学习的热潮。最后，试验进入推广阶段，由点到面，以正式文件乃至法律法规的形式在全国范围内推广执行。

韩博天将这种分散试验与中央干预相结合的政策过程称为“有远见的反复试验”。在中央独享议程设定权力的前提下，地方的分散试验并不威胁党政体制的基本原则，相反，分散试验可以降低中央推行新政策的风险与成本，规避中央层面可能存在的政治僵局，是一种兼顾稳定与灵活的政策过程，提高了整个决策机制的适应力。同时，地方先行先试的经验增加了政策选择的多样性，纵贯整个体制的考察、评估、学习的机制也是决策者集体学习的过程，整个体制得以保持开放性。此外，在项目启动，特别是竞争试点的过程中，由于存在一个中央筛选地方经验、地方分别游说中央的环节，也强化了中央对地方的权威。

自发型创新
自下而上的改革尝试

自发型创新：

自发型创新是指地方政府自下而上主动地推动改革的创新。中央或上级政府并不直接提供制度安排，只是通过反复观察和评估，再以默许、鼓励、追认、批准的方式接纳创新项目，或者以限制、干涉和禁止的方式来阻滞或取缔创新项目。自发型创新因此与试验型创新在发生、存续、扩散机制方面都有不同：自发型创新的动力来自地方，通常并没有中央或上级的特殊政策或直接补贴；自发型创新的存续与扩散机制也更为艰难，需要

取得上级政府乃至中央政府的认可，或其他地方政府的认可方能扩散。有些自发型创新可以从地方经验上升到全国性政策并推广到全国，而有些自发型创新可以通过地方政府之间的学习与模仿机制进行中间层面或平行的扩散，然而更多的自发型创新可能人走政息，无声湮灭或者成为政策孤岛。从数量上讲，地方政府的自发型创新要远超试验型创新。就其发展前景而言，地方创新“失败”的概率也更高。曾有人统计，即使是曾经获得“中国地方政府创新奖”的项目仍有大约1/3名存实亡，而另一项对112个地方政府创新案例的分析发现，大约只有33.9%的案例具有一定的可持续性。

地方政府创新的“成功“：发生、存续与扩散：

研究地方政府创新的“成功”因素，是学界关注的焦点。具体说来，诸多研究者又将创新的“成功”分解为创新的发生、存续与扩散问题。在发起机制方面，可将地方政府创新的发生动力区分为发展型、竞争型和压力型。发展型动力主要是指地方政府对创新所带来的预期净收益的诉求；竞争型动力主要是指地方政府间的“晋升锦标赛”促使地方政府创新；压力型动力则是指地方创新是为了解决实际工作中遇到的问题。也有学者将地方创新的影响因素另行归纳为结构性动力、个人化动力和事件性动力。官员的评价考核和提拔任用制度，官员自身的职业操守、价值追求和事业规划，以及地方官员所面对的紧迫问题，特别是突发事件等因素都会影响到地方政府创新的启动。

地方创新的持续与扩散可以看成是地方创新一旦启动后在“时间”和“空间”上的发展。有学者以地方创新“制度化”与否为标准来衡量其持续力，即地方创新是否上升为地方性法律、法规或固化为当地政府标准的操作程序或业务程序，并提出地方创新的持续力与地方创新的类型相关，试验型创新、战略型创新可持续力强，探索型创新可持续力中等，问题型创新和功利型创新可持续力弱，甚至无可持续性。

地方创新的推广是指创新举措在空间上的扩散，这种扩散既可以是向上的扩散，也可以是平行的扩散。创新扩散研究是近年来学界关注的重点，在案例分析与统计分析的基础上，学者们归纳出诸多影响因素。有研究者认为，地方创新只有具备概念简单、短期效果明显、采纳成本低廉等特点方可扩散。又有学者归纳了影响扩散的五个要素：财政资源、上级压力、地级行政单位试点、下级政府诱致和临近效应。当然，并不是所有的地方创新都适用扩散，要综合考虑创新的目标、要求和结果的普遍性，以及创新的成本。

一个简约的”创新扩散”模型：

这些对地方政府创新的研究可谓精彩纷呈，然则却都存在理论碎片化问题，缺乏必要的整合。究其原因，正在于割裂理解创新的发生、存续机制。地方创新的不同发展阶段实际上源于行为者自洽的行为逻辑。我们可以用一个“地方政府创新扩散链”来说明，地方政府创新的四种结果实际上对应了创新者(下级政府)与认同者(上级政府)之间不同的互动方式。在下级政府创新的情况下，上级政府对创新的叫停、默许与推广将分别导致地方政府创新的湮灭、存续与扩散。中央政府对地方政府创新的推广将造成

创新的全国性扩散。地方创新得以扩散的关键在于下级政府能否说服上级政府认可其创新举措，因此，地方政府创新的扩散成为上、下级政府之间出于某种共同追求的共谋(见图10-2)。

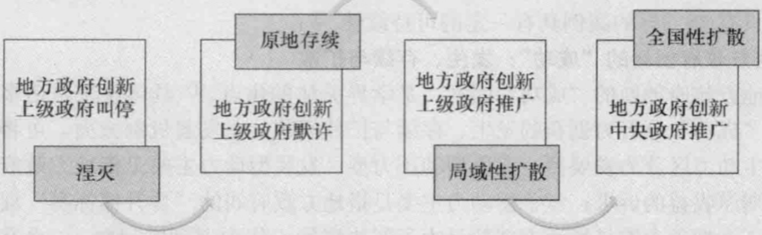


图 10—2 地方政府创新扩散链

由此，通过建构一个地方政府创新扩散的博弈模型，我们发现，地方政府创新的扩散前景实际上取决于创新风险和创新收益两个因素：地方政府创新的政治风险越低，该创新存续或扩散的可能越大；地方政府创新的效果越高，即其创新收益与创新成本之间的差距越大，该创新存续或扩散的可能越大。风险较高的创新只有在产生明显的正向效益(i-c(R)＞2P(R))的情况下，才能原地存续。原地存续的地方创新只能等待来自上层的政策松动才有机会进一步扩散。在创新风险过高或产生明显的负面效益时，不创新才是地方政府的理性选择。现实中大量昙花一现的地方政府创新，特别是诸多急功近利的政绩工程的失败正体现了地方政府的非理性选择(见图10-3)。

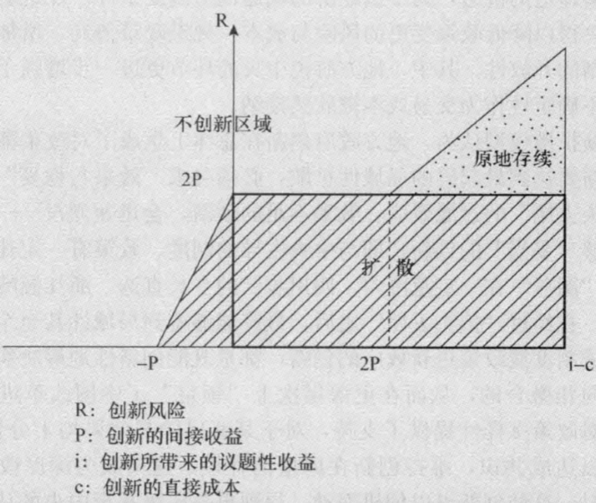


图 10—3 地方政府创新扩散的博弈模型

地方政府创新的宏观意义

零散与看似碎片化的地方政府创新现象与中国改革的总体进程之间的关系如何？对此，学界存有争论。有学者提出“增量改革”理论，认为大量的地方政府创新为提高宏观改革措施的有效性积累了经验。这种理论得到了部分经验观察的支持。一般而言，弱势部门通常更积极地参与地方政府创新，以寻求势的转化，利用其合法性的优势将潜在的制度性权力转化为实在的制度权力。此外，地方政府创新的首要特点是回应中央在文件中体现出的价值理念，并做一些创造性的改善。也有学者认为地方政府创新本是无奈之举，因为中国行政和政治体制改革暂时难以实现结构性突破，不得不绕开体制的核心，转而从体制的外围和边缘入手。随着改革进入深水区，利益集团的阻碍越来越大，也有人主张中国已经陷入了渐进陷阱，面临着“摸着石头过不了河”的窘境。有些地方创新甚至已经成为对中央政策“阳奉阴违”的手段，是导致中央政令不畅的原因之一。

韩博天认为，分散试验直接导致了中国党政体制“异乎寻常的适应性”。例如，分散试验的政策生成机制，可以不断推进制度与政策创新，中国政治体制由此获得了非同寻常的适应能力，得以破除一些长期困扰经济发展的障碍，适应不断变化的内外政治经济形势，及时抓住转瞬即逝的机遇，为中国经济的崛起创造制度条件。在这套有远见的反复试验的体系中，中央得以降低政策变更的风险与成本，规避政策僵局，增加政策选择的多样性，保持整个体制的开放性。其中，地方游说中央的环节更进一步增强了中央的权威。在这一过程中，高不确定性作为交易成本被欣然接纳。

地方政府创新扩散模型认为，地方政府创新在总体上生成了对改革渐进路径的锁定效应。地方政府创新要达到最起码的局域性扩散，必须寻求“效果与稳妥”的平衡。这在总体上起到了“掐头去尾”的过滤效应：效果不足的创新，会迅速湮没——通常伴随着主创人员的离职；不够“妥当”的创新，即与中央主导的制度、政策有一定违和感的举措，则或者湮没或者被“圈养”在一定范围内。四川步云的乡长直选、浙江温岭的“民主恳谈”，都算是此类典型。在经过“掐头去尾”之后，最终能够得到局域性甚至全国性扩散，从而在更大范围内生成制度或政策更新效应的创新，都是既能创新性地解决实际问题，又能与中央改革总的指向相融合的，从而在更深层次上“锁定”了中国改革进程的“渐进性”。同时，该模型也对政策多样性提供了支持，对于某些风险与效果均十分显著的创新，上、下级政府之间可以达成共识，维持创新在原地的存续，这又成为深度改革的“蓄水池，在中央政策松动时，这些创新可以伺机而动，得到更高层级甚至中央的认可。经由上述方式，地方政府层面的创新体现了宏观层面的意义。

本章小结

广义的地方政府是党政体制在地方上的体现。新中国成立以来，我国的地方政府组织体系几经调整，具有多样化的鲜明特色。地方党委是地方的领导核心，要“总揽全局、协调各方”，这在组织上主要体现为地方党委在地方决策中的核心作用。纵向来看，地方政府是中央政府具体的法律和政策执行者，但由于职责同构、行政发包等结构特点与运作体制，改革以

来，地方政府承担了大量事权。在官员绩效考核的压力下，长期以来地方官员以极大热忱投入地方经济建设，并发展出不同的地方政府类型，但却忽视了地方公共物品的供给，造成环境污染等严重后果。在纵向的运作体制上，一方面，在地方政府各层级之间权力向上集中，形成典型的压力型体制；另一方面，不同层级的地方政府之间形成共谋，选择性地执行中央政策。此外，在横向关系方面，地方政府间既有竞争又有合作。

同时，地方政府又是我国的改革先锋，近年来跌宕起伏的地方政府创新更成为中国改革进程中的一大现象。自上而下的政策试验与自下而上的自发型创新共同促进了我国党政体制“异乎寻常的适应性”，而上、下级政府间主导的地方政府创新的扩散又在更深层次上锁定了中国改革的渐进性道路。从这个角度讲，地方政府远非简单的中央政策执行者，

第11章
民族区域自治制度

协调民族关系、处理民族矛盾、解决民族问题是现代中国政治现代化的一个重要环节。民族问题涉及历史、意识形态、国家建构、政权建设、经济制度、社会结构与文化观念等诸多因素。1949年新中国成立后，确立了以民族区域自治制度为核心的一整套民族政策；国家承认少数民族的政治身份，为少数民族和民族地区提供系统性的优惠政策，并由此形成一个专门的民族工作系统，即作为国务院组成部门的国家民族事务委员会。改革开放后，随着经济市场化与社会变迁，包括民族区域自治制度在内的中国民族政策体系开始面临一些新的挑战。

本章探讨的主要问题是：作为一个多民族统一国家，我国的政治体制如何对国内的民族问题做出制度性回应？作为党政体制中一种特殊的制度安排，民族区域自治制度的理论来源与实践经验是什么？在市场经济和全球化的条件下面临哪些挑战，发展的前景又如何？本章试图勾勒出一条简约的线索，帮助读者了解和掌握关于民族区域自治制度的基本知识，从而理解在现代中国的党政体制中，民族区域自治制度的理论原理、运行机制与实践后果。

第1节
民族区域自治
制度的起源与发展

中国的民族问题
与民族区域自治

1949年新中国成立后，国家通过民族识别，正式认定的民族有56个，除汉族外，共有55个少数民族。根据2010年第六次全国人口普查的数据，汉族占中国总人口的91.51%，少数民族占8・49%。

自古以来，中国一直是一个文明延续的实体国家，内部包含着丰富的文化多样性。然而，对于中国来说，“民族”的概念、民族主义思想和“民族一国家”体制都是政治上和文化上的舶来品，而非内生之物。

中华文明传统的世界观是“天下观”。儒家学说的“天下”，是只有中心而没有边界的全部世界。“君权天授”的“天子”，在“天下秩序”中占据唯一且至高无上的地位。因此，在历史上，尽管历朝历代的情形有所不同，但总的来说，帝国体制下的中央与地方关系主要有两种，一种是对于“内部地区”（如元、明、清三代的行省）的直接统治，另一种则是对纳入朝贡体系的“外部地区”（藩属）的间接统治，两者共同构成了“天下秩序”。实际上，今日之“内地”与“边疆”之分，在观念上仍有相通之处。

“天下秩序”的神圣性在19世纪中期之后渐行瓦解，“君权天授”的帝国想象，最终被“主权在民”的现代政治哲学观念所替代。帝国内部与外部模糊且可相互转化的分界，也变成由国际条约规定的清晰的边境线。

现代中国的国家起源，既包含了历史传统的延续性，同时也是这种传统断裂的产物。近代以来，欧洲殖民主义和帝国主义势力进入中国，中华文明受到西方现代性文明的强烈冲击。从晚清到民国，伴随着西学东渐以及日本明治维新后国家崛起的强烈刺激，一大批中国知识分子受到民族一国家观念的影响，激烈批判文明传统，激进投身于革命运动，将源起欧洲的民族一国家体制视为中国“救亡图存”不二的制度选择。但是，在建立现代国家制度的政治实践中，民族国家体制始终与中国的文明传统和社会文化底色有种“水土不服”的疏离。

1911年辛亥革命之后，中国在政体上成为亚洲历史上第一个共和国。在后帝国时代，作为一个多民族统一国家，中国不得不在历史基础和现实条件的种种约束之下，不断探索如何建设自身的民族国家体制，并在这种体制下保持承袭自帝国的疆域和包容内部的多样性。从民国时期开始，在民族与边疆问题上，现代中国需要完成的首要政治目标，是实现国家的政治现代化。在制度安排上，中国的政治现代化需要在“内”与“外”两个维度上实现：对内需要完成国家内部治理结构的转型。基于确定的领土疆域和国民身份的意义范畴，国家需要从文明帝国时代多样化的，通常是羁縻式的边疆治理体制转向以科层制行政体系为中心的规则一致的现代国家治

理。对外则需要融人以民族国家为基础的国际秩序，从传统的朝贡体系转向主权平等的现代国际关系。从民国初期的“五族共和”到1927年之后国民党政权的“三民主义”（民族主义），这一努力直到新中国成立才初步宣告成功。20世纪中叶，中国共产党重建了国家政治“大一统”格局，最终形成了以民族区域自治制度为核心的一整套民族政策。

显然，国家制定民族政策是为了解决民族问题。对于“民族问题”的理解，狭义上是指民族之间的矛盾，而广义上，“民族问题既包括民族自身的发展，又包括民族之间，民族与阶级、国家之间等方面的关系”。为此，1949年之后，在少数民族相对聚居的地方，新中国实行民族区域自治制度。

民族区域自治是指在国家统一的规划与领导之下，以少数民族相对聚居的区域为基础，建立相应的自治地方，设立自治机关，行使自治权，由实行区域自治的民族自主地管理本民族、本地区的内部事务的制度。《宪法》规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。”《民族区域自治法》规定：“实行民族区域自治，体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神。”

在新中国建立的政治体制中，民族区域自治是一项特殊的制度安排。作为由宪法规定的基本政治制度之一，民族区域自治制度是马克思列宁主义民族理论与中国实际相结合的产物，是中国共产党为解决民族问题而做出的国家治理战略选择。基于对少数民族和民族地区社会与文化特殊性的考虑与承认，民族区域自治制度整合了民族因素与区域因素、政治因素与经济因素，以实现国家内部的经济与社会发展均衡化，协调民族关系，巩固中华人民共和国作为一个多民族统一国家的疆域完整与社会团结。

民族区域白治制度的起源

历代王朝的边疆治理：

“羁縻制度”是中国独特的治理边疆的历史经验。“羁縻”是一种非常形象的说法，“羁”是马的笼头，“縻”是系牛的绳子，正所谓“言制四夷，如牛马之受羁縻”，就是以边疆传统政治权威实际控制的势力范围划分地域，设立特殊的行政单位，册封当地的首领或头人为地方官，除在政治上隶属中央王朝，履行朝贡义务之外，其余一切事务均由其自行管理。此即所谓“怀柔远人，义在羁縻”。羁縻制度的本质是中央王朝笼络、牵制边疆的一种制度安排，以实现中央对边疆的间接统治。

元朝对西南边疆地区开始实行土司制度。与羁縻制度相比，在土司制度下，中央对土司的控制力有所增强。土司由中央政府批准任命，职务世袭，在领地内拥有高度的自治权力，但必须朝贡纳赋，同时必须进京受职。明清两代，面对土司动辄兴兵动武，彼此兼并，对中央号令阳奉阴违的情况，中央王朝开始实行“改土归流”，对边疆实行政治体制改革。

“改土归流”中的“土”是“土司”，“流”是“流官”。“改土归流”，顾名思义，就是把土司改为流官，即取消土司的地方自治，实行直接统治。明朝对土司制度的改革是渐进式的，实行“土流兼治”，两种体制并存。朝廷派

布政使到云贵，在布政使之下，因地制宜，酌情土司制度变与不变。一般在经济比较发达或汉人较多的地区，裁撤土司，州府县由中央派员任职；远僻荒蛮之所，则保留土司制度。

清康熙朝平定“三藩”之后，开始在西南地区大规模“改土归流，鄂尔泰在给雍正的折子中写道：“云、贵大患无如苗、蛮。欲安民必制夷，欲制夷必改土归流。”清朝的改土归流运动至乾隆初期，平定川西藏区的大小金川土司叛乱之后基本告一段落。但土司制度的遗存，直到新中国成立才彻底消亡。

在历史上，从“羁縻制度”到“改土归流”，中华文明帝国治理边疆的政治取向是从间接统治向直接统治的缓慢转向。但总体来看，在前现代的中国，王朝国家的政治力量从未真正进入基层社会，不仅对边疆地区如此，对内地也是一样的。

民族自决权理论：

现代民族国家体制源起西方，其圭臬是欧洲的《威斯特伐利亚和约》体系。由于缺乏中国皇帝式的“天下共主”，为解决封建时期欧洲不同诸侯政权之间连绵不断的争端与战争，1648年，哈布斯堡王室和法国、瑞典以及神圣罗马帝国内的勃兰登堡、萨克森、巴伐利亚等诸侯邦国签订了《威斯特伐利亚和约》。这个条约确立的原则，是国家不论大小一律平等，拥有独立主权和神圣不可侵犯的领土，互不干涉内政。随后伴随着欧洲殖民主义的势力扩张，《威斯特伐利亚和约》体系逐渐成为世界性的国际关系规范。

《威斯特伐利亚和约》开启了欧洲进入民族国家时代的大门，也为民族主义思潮在欧洲的兴起奠定了基础，因为在由地域、人口与主权联结成一体而形成的国家内，人民开始把自己视为一个“民族”，“民族主义首先是一条政治原则，它认为政治和民族的单位应该是一致的。”这在法国大革命期间表现得淋漓尽致，基于卢梭的“人民主权说”，革命者不仅在“君主制最繁荣的时期”将国王送上了断头台，而且使“雅各宾民族主义”成为法兰西的“新民族宗教”。简而言之，与欧洲封建时代惯以种族名称标示地域的传统一样，将“民族”与“国家”联系起来，是“19世纪初产生于欧洲的一种学说。它自称要为适当的人口单位作出独立享有一个自己的政府的决定、为在国家中合法地行使权力、为国际社会中的权利组织等，提供一个标准”。近代以来，在反殖民主义运动和民族解放运动中新成立的国家，都遵循了民族自决权的理论原则。

第一次世界大战期间，列宁最先提出民族自决权的概念，指出世界各民族均应享有决定自身命运的权利，被压迫民族应从帝国主义和殖民主义中解放出来。1918年，美国总统威尔逊也发表宣言，同样提出民族自决权概念，称“民族自决”应是重新划分第一次世界大战战败国领土的依据。然而，包括列宁的民族自决权和斯大林的民族定义在内，源自欧洲的“民族”划分的各种理论，实际上都在暗示某种“威斯特伐利亚原则”，即作为整体的“民族”，似乎“理所当然地”拥有某种类似国家主权的群体权利，这也是“民族自决权”最基本的理论逻辑。

迄今为止，“民族自决权”是争议最大的现代政治理论之一。即使列宁本人，对民族自决权也曾有过不同的解释。一方面，列宁认为，“对我们纲领中关于民族自决的那一条，除了从政治自决，即从分离和成立独立国家的权利这个意义上来解释以外，我们决不能作别的解释”。另一方面，列宁也指出，“不允许把民族自决权问题（即受国家宪法保障用完全自由和民主的方式解决分离的问题）同某一民族实行分离是否适宜的问题混淆起来。对于后者，社会民主党应当从整个社会发展的利益和无产阶级争取社会主义的阶级斗争的利益出发，完全独立地逐个加以解决”。对于列宁主义民族自决权理论的内在张力，当代英国哲学家凯杜里解释为“列宁和斯大林的检验标准是那些（民族主义）运动是促进还是阻止革命事业”。

民族自决权不仅为“民族”提供了脱离帝国或摆脱宗主国殖民统治的理论基础，也为主权国家内部的少数民族行使民族区域自治权提供了依据。第一次世界大战以后，从主权归属芬兰的奥兰岛到苏联，民族区域自治作为一种地方政权组织形式开始出现，自治权成为仅次于国家主权的一种政治权力。

然而，民族主义终究是一柄意识形态双刃剑，它既能为反抗压迫的殖民地人民提供正当的思想武器，也能生成邪恶的法西斯主义，一如凯杜里所言，“企图依照民族方法来改变世界的广大面貌的做法并未带来更加持久的和平与稳定。相反，它导致了新的冲突，恶化了紧张局势，为无数对政治一无所知的人带来了巨大灾难”。在西方，即使民族自决权最坚定的理论支持者也认为，“一些民族(nations)——例如那些在地理上与其他群体混居的民族——将不得不满足于某种低于全面自治(fullself-government)的安排”。

事实上，在民族区域自治问题上，“威斯特伐利亚原则”使主权国家时常陷入某种难以自拔的“内外不分”的困境，因为一旦国内某个自治体不满足于有限的自治权而要求全面的民族自决权，国家就会面临分裂的危险。西方社会同样被这种困境困扰，典型者如加拿大的魁北克和英国的苏格兰。

革命经验的影响：

新中国是中国共产党在物质条件一穷二白、社会结构一盘散沙的基础上创立的。那时，作为一个浴血奋战多年的革命型、军事型政党，中国共产党必须向外部世界学习建设民族国家的经验。由于政治原因，新中国国家制度的模仿对象锁定为苏联。然而，新中国对苏联国家制度的学习和借鉴，并非全面照搬，而是“形似而神不似”，具有鲜明的中国特色。

在民族问题上，马克思主义的平等原则、列宁主义民族自决权理论、斯大林的民族定义、苏联的民族区域自治理论成为新中国民族政策的理论基石之一，并深刻塑造了延续至今的民族理论话语风格。但这并不意味着苏联的民族理论就是中国民族政策的真正指针，中国共产党的革命经验与毛泽东思想，才是新中国建设民族区域自治制度的直接理论来源。在实践上，中国共产党对民族问题的认识和理解，经历了一个变化的过程。这一过程大致可分为四个阶段。

第一阶段：1921—1930年，中国共产党在其幼年阶段，对于国内的民族问题尚缺乏自身的独立见解，受苏联理论与制度的影响颇重。中共当时的基本主张是联邦制和民族自决。

第二阶段：在长征时期，中国共产党对民族问题的看法发生了转变。为了规避国民党政权的军事打击，中国工农红军长征的北上路线实际是沿着汉与非汉（少数民族）社会的地理边界行进的。在长征途中，红军走过了藏族、彝族等西南少数民族地区，之后到达陕北根据地，其地理位置与蒙古族和回族聚居区接近。这也使得中国共产党最早处理民族问题的经验，主要基于与蒙古族和回族打交道的经验。1931—1937年，在历经了瑞金政权和长征之后，有了在民族地区和少数民族切身交往及建立政权的实际经验，中共深入理解了中国的民族多样性、国情复杂性以及民族问题的重要性，逐渐将联邦制、民族自决和自治并提，并于1936年成立了第一个民族区域自治政权——“陕甘宁省豫海县回民自治政府”。

第三阶段：1938—1945年，中国共产党逐步放弃了联邦制和民族自决的提法，在政治纲领上提出建立抗日民族统一战线，以民族区域自治作为解决民族问题的基本政策。1941年，陕甘宁边区政府颁布《陕甘宁边区纲领》，其中规定建立蒙、回民族的自治区。

第四阶段：1947年5月1日，在以乌兰夫为代表的中国共产党人的主导下，内蒙古自治区政府成立，这是中国现代史上的第一个省级民族区域自治地方。内蒙古自治区的成立背景是抗日战争后东北失土的收复，尽管中国共产党当时尚未取得全国政权，但直接领导了内蒙古东西部统一组成自治政权的事业。1949年，在筹建新的国家政权时，毛泽东就是否实行联邦制的问题征询了党内民族问题专家李维汉。经过研究，李维汉认为我国同苏联的历史发展和具体特点不同，不宜实行联邦制，建议在统一的（单一制的）国家内，实行自治地方制。党中央和毛泽东接受了李维汉的建议。1949年9月，中国人民政治协商会议批准通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》，其中规定在少数民族聚居的地方，实行民族区域自治。

在理论上，毛泽东思想对民族问题的看法为：首先，按照马克思主义原理，认为民族问题的实质是阶级问题。这个问题同时具有两个面向：一是反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义对我国各族人民的压迫；二是反对各民族内部的剥削阶级对广大人民群众的统治、剥削和压迫。其次，毛泽东思想强调独立自主、自力更生的方针，从中国实际出发，反对教条主义，“使马克思主义在中国具体化”。最后，毛泽东思想将民族问题定义为人民内部矛盾，既反对大汉族主义，也反对地方民族主义。这些思想为新中国设立民族区域自治制度提供了价值坐标。

条件准备：

实行民族区域自治，首先需要回答三个关键问题：谁是“民族”？哪里是“民族地区”？谁能代表“民族”？新中国政府对这些问题的回答，具有高度的实践性。

实行民族区域自治的前提条件之一是民族识别。自1951年开始，国家开展了大规模的民族识别。中国的民族识别是世界上迄今为止规模最大的

由国家主导的民族身份界定工程，最终55个族群被正式认定为“中国少数民族”。尽管中国的民族识别在名义上依据的是斯大林民族定义及苏联民族理论，但在实际操作中，却整合了西方的社会学、民族学和人类学知识，由以费孝通、吴文藻、潘光旦、林耀华等为代表的一批留学西方的学者担任学术指导，同时放弃了苏联民族理论中基于经济、社会发展水平做出的对“民族”、“部族”和“部落”等群体性质的政治化区分。

实行民族区域自治的另一个前提是对“民族地区”的划分。在行政区划上，新中国政府以“世居”为原则，而不以少数民族人口占当地人口的绝对多数为原则重新划分行政区，设立不同行政层级的自治单位。这个做法包含了三种考虑：一是对历史的尊重，将少数民族世居的地区规定为自治单位。二是对现实民族人口分布“大杂居、小聚居”格局的尊重。中国民族人口分布格局的特点是“大杂居、小聚居”，在全国绝大多数地区，都有汉族和少数民族杂居，这种民族人口分布格局是历史形成的。三是出于有利于自治单位经济与社会发展的考虑。国家在设立民族区域自治单位时，将一些汉族占人口多数的地区并入民族自治单位。从总体上看，尽管目前中国实行民族区域自治的地区占国土总面积的64%，但在绝大多数自治单位中，少数民族人口并不占当地人口多数，只有极少数自治单位（藏族最典型）例外。

实行民族区域自治的第三个前提是，以少数民族干部作为本民族的代表，在民族区域自治机关内行使自治权。从长征途中吸收一批少数民族青年参加红军开始，中国共产党长期有意识地、系统地培养少数民族干部，早期的民族干部不仅来源于党内，也来源于在统一战线工作中与中国共产党合作的党外民族上层人士。1941年，延安民族学院（今日中央民族大学前身）创办，这是中国共产党建立专门培养民族干部的高等教育机构的开端，如今全国已有15所民族院校。

民族区域自治
制度的演进与发展

1947—1965年，是中国共产党确立实行民族区域自治制度，并在新中国成立后付诸实践的阶段。我国民族区域自治制度的实践始于1947年内蒙古自治政府的成立，当时中国共产党尚未取得全国政权。新中国成立后，除内蒙古自治区外，还成立了四个省级自治区。

在新疆，哈萨克、蒙古、回族、柯尔克孜族、锡伯族、塔吉克族自治州、自治县在1954年先后成立。之后按照《民族区域自治实施纲要》，新疆维吾尔自治区于1955年10月1日宣布成立，赛福鼎•艾则孜任自治区政府主席。

1956年2月，中共中央决定在甘肃境内的回族聚居地区成立省一级的回族自治区。根据《关于成立宁夏回族自治区的决议》，于1958年10月25日决定划出甘肃的19个县市成立宁夏回族自治区，刘格平任自治区主席。为建设宁夏回族自治区，从全国调派了数万名回族干部、知识分子、

产业工人等赴宁夏工作。

1958年3月5日，中共中央决定将原来的广西省改建为壮族自治区，合并壮族聚居的西部地区和汉族聚居的东部地区，韦国清任自治区主席。

1951年西藏和平解放后，成立了西藏自治区筹备委员会。1959年，西藏发生武装叛乱，达赖集团出逃印度。叛乱平息之后，西藏自治区于1965年9月1日成立，阿沛•阿旺晋美任主席。

以西藏自治区成立为标志，中国的民族区域自治制度最终得以在全国范围内确立。从20世纪50年代末期开始，中国社会政治运动频发，民族区域自治制度的实践也一波三折。1966—1976年的“文化大革命”期间，与全国各地地方党政机构受到严重冲击一样，民族区域自治制度虽未正式取消，但事实上被“悬挂”起来，几乎不再发挥任何实际作用。1970年，国家民族事务委员会被撤销。1975年，内蒙古自治区的行政区划被调整，东部的呼伦贝尔盟、兴安盟、哲里木盟和昭乌达盟分别划归黑龙江省、吉林省和辽宁省管辖。

1975年1月，四届全国人大一次会议通过了新的《宪法》，删除了1954年《宪法》规定的“各少数民族聚居的地方实行区域自治”的总原则和关于自治机关自治权的具体规定，只在“总纲”中保留了“中华人民共和国是统一的多民族的国家。实行民族区域自治的地方，都是中华人民共和国不可分离的部分。各民族一律平等。反对大民族主义和地方民族主义。各民族都有使用自己的语言文字的自由”，以及在“民族自治地方的自治机关”一节中做了抽象的原则性规定。

“文化大革命”期间和全国其他地区一样，民族地区的社会生活被激进的狂热政治运动湮没，包括乌兰夫在内的一大批少数民族干部被打倒。但那个时候，民族身份在政治生活中不具有显著的重要性，民族问题也并未成为突出的社会问题。其主要原因在于，频繁发生的各种政治运动既制造了社会混乱，也促进了边疆社会政治生活的国家化，在“以阶级斗争为纲”的主导下，族群政治在相当大的程度上被抑制了。

改革开放之后，民族区域自治制度得到恢复并进一步强化。1978年初春，五届全国人大一次会议决定恢复国家民族事务委员会。新恢复的国家民委的主要工作职责，首先是“拨乱反正”，恢复此前遭到破坏的民族政策体系。这一时期民族政策体系重建的工作主要从五个方面展开：(1)恢复民族识别并宣告其完成。1979年，国家确认基诺族为单一的少数民族，这是迄今为止中国政府识别的最后一个单一民族。(2)进一步将民族区域自治制度化，80年代初，乌兰夫、阿沛•阿旺晋美领导制定了《民族区域自治法》。同时，国家恢复、新建了一些民族区域自治单位（比较典型的是新建了13个满族自治县），并将这一制度推进到乡一级。(3)针对重大现实问题进行政策调整。比较典型的例子是1980年3月，中共中央召开了第一次西藏工作座谈会，随后在1984年召开了第二次座谈会。此后，民族工作座谈会成为一种制度化的工作机制。(4)恢复、加强民族干部培养机制，建立新的民族院校（如大连民族学院、西北第二民族学院等）。(5)重新强调贯彻执行民族政策，大力改善少数民族的生活、生产和文化设施，恢复、

重建大量的宗教设施等。

民族工作的“拨乱反正”，将20世纪50年代初期定型的民族政策“重新安装”进国家政治的制度体系之中。1982年《宪法》和1984年《民族区域自治法》先后颁行，民族区域自治的法制化建设进一步加强，民族区域自治在国家政治制度体系中的地位得以进一步确认。

1987年4月，中共中央、国务院批转了中共中央统战部和国家民委《关于民族工作几个重要问题的报告》，民族工作的重心从“拨乱反正”正式开始转向以经济建设为中心。此后至今，民族区域自治制度进入常规化的运行状态。

第2节
民族区域自治
制度的内容与特点

制度安排的基本内容

1949年新中国成立前夕，在北京召开的中国人民政治协商会议，正式确定我国实行民族区域自治制度。《中国人民政治协商会议共同纲领》规定："各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。"

1954年，民族区域自治制度被写入中华人民共和国的第一部宪法，正式成为新中国的基本政治制度之一。此后，民族区域自治制度载人历次宪法，成为我国的一项重要政治制度。

1952年，中华人民共和国发布《民族区域自治实施纲要》，这是我国关于民族区域自治的第一部专门性法规。《纲要》颁布实施后，中央民委（国家民委前身）于1953年9月9日经政务院批准，发布了《关于推行民族区域自治经验的基本总结》，提出五点要求：一是必须在一切工作中充分地估计少数民族的特点和具体情况，不应把适用于汉族地区的一套经验和办法，机械地搬用于各少数民族地区，也不应把某些少数民族和民族自治区中可行的经验办法，搬用于其他少数民族和民族自治区。二是必须加强巩固民族间和民族内部的团结。这既是实行民族区域自治所必需的一项基本条件，又是实行民族区域自治所要达到的一个重要目的。三是必须逐步使自治机关民族化。四是必须帮助自治区逐步地行使其自治权。五是必须在可能的条件下尽力发展政治、经济、文化事业，把它作为解决民族问题的基本环节之一。这些要求基本表达了当时民族区域自治制度的主要内容。

1984年，六届全国人大二次会议通过了《民族区域自治法》，自同年10月1日起正式实施。2001年，九届全国人大常委会二十次会议对《民族区域自治法》做出修订并颁布实施。《民族区域自治法》具有基本法性质，对民族区域自治进行了整体性的法律规定，包括民族自治地方的建立、民族自治地方自治机关及其组成、民族自治地方的自治机关的自治权、上级国家机关对民族自治地方的职责和民族自治地方自治机关处理民族自治地方内民族关系的原则等。

根据《民族区域自治法》的规定，国家作为实施民族区域自治制度的行为主体，按照一种整体上的一致标准做出基本制度安排，民族自治单位有权在《民族区域自治法》框架下对本地的自治制度进行更细分、更具体的规定，但这种规定的法律前提是不能与国家宪法和基本法相抵触。

目前，中国共建立了155个民族自治地方，其中包括5个省级自治区、30个自治州、120个自治县（旗）、1173个民族乡。

自治区、自治州、自治县（旗）是不同层级的自治实体。民族自治地

方的行政地位，原则上是依据各自治地方的地域大小和人口多少决定的。自治区与省同级，自治州与地级市同级，自治县与县同级。鉴于部分少数民族聚居地域较小、人口规模较少且分布分散，不宜建立自治地方体，根据《宪法》规定，通过设立民族乡的办法，实行民族区域自治。

民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。民族自治地方的自治机关实行人民代表大会制。自治机关属于地方政府，为政权机关。民族自治地方的自治机关的组织和工作，根据宪法和法律，由民族自治地方的自治条例或者单行条例规定。

民族自治地方的名称，除特殊情况外，按照地方名称、民族名称、行政地位的顺序组成。

自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。民族自治地方人民政府的组成人员以及政府所属工作机构中，优先配备少数民族干部。

民族自治地方人民代表大会常务委员会，由实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。民族自治地方的人民代表大会，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区内的民族特别是少数民族也有适当名额的代表，而且对人口较少民族的代表名额和比例分配给予适当的照顾，增加其名额和比例，一般高于本民族人口在当地总人口中所占的比例。民族自治地方自治机关的自治权主要包括以下几种：

(1)民族立法权。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治条例、单行条例可以对国家法律和政策做出变通性规定。

(2)变通执行权。上级国家机关的决议、决定、命令和指标，如果不适合民族自治地方实际情况，自治机关可以报经上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。

(3)财政经济自主权。民族自治地方的自治机关具有较大程度的财政经济自主权，并可以享受国家的照顾和优待。民族自治地方在财政上，享受上级国家机关提供的各种优惠政策。

(4)文化、语言文字自主权。民族自治地方的自治机关享有一定程度的文化自主权，依照本地方自治条例的规定，可以使用当地通用的一种或者几种语言文字执行公务。

制度安排的特点

我国的民族区域自治制度是一种自上而下的制度安排，既强调党和国家的统一领导，又强调少数民族在本民族聚居地方在自治机关内行使自治权。民族区域自治体现出中国共产党和中国政府对少数民族的特殊尊重，国家将绝大多数“少数民族世居地区”设定为民族自治地方，同时明确规定国家政府自身的责任，即帮助发展水平相对落后的民族地区实现跨越式发展。基于国家的特殊照顾，少数民族和民族地区能够享受一整套优惠政策。我国的民族区域自治制度具有比较鲜明的中国特色，其主要特点如下所述。

国家指导下的自治：

中国的民族区域自治，是国家统一领导下的自治，各民族自治地方都是中国不可分离的一部分。民族自治机关是中央人民政府领导下的不同层级的地方政权，都必须服从中央的统一领导。因此，中国民族区域自治制度具有比较强的“国家指导性”，更多地体现了国家意志与国家意愿。

与苏联的民族区域自治制度不同的是，中国的民族区域自治制度从一开始就脱离了某种联邦制的国家组织形式，不仅宪法中没有像苏联那样依据民族自决原则给予民族自治地方脱离国家的权利，而且在中央与自治地方的分权制度安排上也确立了“自上而下、中央主导”的结构。因此，中国的民族区域自治制度并非一种简单的中央与地方分权制度，而是以国家为中心，在强化边疆地区对中央政权的隶属关系的前提下，由国家主导做出各种特殊化的制度安排，以协调主体民族与少数民族之间、不同少数民族群体之间以及中央与地方之间的利益关系，提高少数民族的政治地位和在国家与地方事务中的政治参与。

非多数人口原则：

据2010年全国人口普查的统计，汉族占全国人口的91.51%。事实上，中国少数民族在全国人口中的占比，自新中国成立以来，特别是20世纪80年代以后，一直在不断上升。但从绝对数量上看，少数民族始终是绝对的“少数”。因此，从人口统计学的意义上说，中国几乎是一个“单一民族国家”。但如果从文化地理的角度看，中国无疑是一个文化多样性显著的国家。在中国的地理中心线一兰州一成都一线以西，主要是少数民族传统聚居区。

同时，中国的民族人口分布格局是“大杂居、小聚居”，各民族长期交往的历史，造成在多数地区，不同民族社区犬牙交错、彼此相邻。因此·尽管目前中国实行民族区域自治的地区占国土总面积的64%，但在这些不同行政层级的自治单位中，仅在极少数自治单位内，少数民族人口占当地人口的绝对多数。

因此，中国的民族区域自治单位并不是以少数民族人口占多数为原则建立起来的，在大多数自治单位中，少数民族人口大约占当地人口总数的30%。

民族因素与区域因素相结合：

在中国的民族区域自治制度中，民族因素与区域因素都是相对的、从属的，任何一个因素都不能独立成为自治制度的决定性因素。民族区域自治并不是单纯的“民族自治”，自治单位并不是一种“民族化”的地方政权；同时，民族区域自治也不是单纯的“地域自治”，尽管自治单位在法律上拥有变通中央政策的权力，但自治地方与国家之间的关系，在实际运行层面更接近于一般的中央政府与地方政府之间的关系，只是国家对于民族区域自治单位承担了更多的帮助发展的责任，予以特殊扶持。

民族与区域因素的结合，在实际操作层面，客观上形成了一种有限的自治权制度，即在宏观层面，自治单位需尊重国家大的方针、政策；在中观与微观层面，特别是一般性的社会政策上，如生育政策、民俗性文化政

策（如公共节假日的设置）等方面，自治单位拥有比同级别的一般行政单位更大的决策权力。

经济因素与政治因素相结合：

民族区域自治制度对于促进自治地方经济与社会发展的强调，以及对中央政府相关责任的细致入微的规定，所体现出来的制度逻辑，是以民族区域自治制度为依托，以促进经济建设为手段，达到民族平等与民族团结的政治目标。当然，这种做法造成的一个客观后果是，在实际运行层面·民族区域自治制度更像是一种经济制度，而不是政治制度。同时，中央政府和自治单位也都有一种倾向，将这一制度“行政化”，使其在技术与操作层面成为国家行政管理体系的一部分，而不是在这个体系之外扩张自治单位的政治权力。

与一般的地方行政单位相比，中央政府向民族自治地方提供更多的经济优惠政策，包括财政、税收、工业发展优惠政策等。在资金投入方面，近年来中央政府持续加大对民族区域自治地方的财政转移支付力度，包括一般性财政转移支付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付以及国家确定的其他方式。此外，中央政府还设立各种专项资金和临时性的补助，扶助民族区域自治地方发展社会、经济和文化建设事业。

从整体上说，中央政府对民族区域自治地方的财政净补贴规模多年来呈不断扩大的趋势。同时，中央政府采取对口支援的形式，用行政命令的方式让相对发达的汉族地区对口支援民族地区。西藏自治区和新疆维吾尔自治区是这种对口支援工程的最大受益单位。

基于民族身份的群体优惠政策：

与民族区域自治政策相配合，国家在社会生活诸多领域向少数民族提供优惠政策，在少数民族身份与优惠待遇之间建立起直接的联系。基于民族身份的群体优惠政策，一方面表现为民族区域自治单位本身作为受益主体，另一方面则表现为少数民族群体的成员个体作为受益主体。这些优惠政策基本上是普惠型的，就个体而言，只要拥有少数民族身份，就可能在许多方面，特别是一些涉及重大个人利益的方面，如计划生育和升学考试，拥有比汉族更多的机会。

第3节
民族区域自治
面临的挑战与前景

现实的挑战

2004年，北京大学马戎教授提出了“少数族群问题的’去政治化”的观点，在学术界引起了激烈的争论。马戎认为，在族群关系演变发展的过程中，政府政策的引导作用是一个关键因素。政府在如何引导族群关系方面大致体现出两种不同的政策导向：一种把族群看作政治集团，强调其整体性、政治权力和“领土”疆域；另一种把族群主要视为文化群体，既承认其成员之间具有某些共性，但更愿意从分散个体的角度来处理族群关系，在强调少数族群的文化特点的同时，淡化其政治利益，并在人口自然流动的进程中淡化少数族群与其传统居住地之间的历史联系。马戎将这两种不同的政策导向分别称为族群政策的“政治化”导向和“文化化”（“去政治化”）导向，而他倡导后者的理论观点。

马戎实际上对1949年以后中国政府实施的民族政策提出了明确的批评。他认为，1949年新中国成立后，出于当时的国际政治形势，中国政府在社会和经济制度上参照苏联的做法。在民族问题上也像苏联一样采取一整套把族群问题政治化的措施，诸如组织大规模的“民族识别”、实行“民族区域自治”、对少数民族实行优惠政策等。这些措施对强化人们的民族意识、固化人们的民族身份、使族群问题政治化起到了重要作用。马戎认为，应当强化国民意识，逐步淡化族群意识，在坚持文化多元的条件下建构政治一体的现代公民国家。

对马戎观点的批评，主要是民族问题“涉及政治、经济、文化和社会生活的各个方面，难以对其作出抽象的’政治化’或’文化化’认定”，实际上就是一个政治问题，它不可避免地要通过政治制度和公共政策来解决。旨在解决这些具有政治性的民族和族群问题的政策与制度，是由国家所制定和实施的政治行为。这些政策即便是想把民族和族群问题限制在文化的范畴之内，最终也是为了政治稳定这一目的。“虽然族群主要是以文化进行彼此区别的人群集团，是一个具有文化传统与历史渊源的群体，但由于许多族群与其居住地之间历史地形成的那种千丝万缕的关系，也使我们不能轻易地去否定或漠视族群潜在的政治主体性质。”关于我国民族政策的争论，目前学术界仍未达成共识。

无论如何，基于20世纪50年代政治与社会环境而产生的民族区域自治制度，在改革开放的年代渐渐开始面对来自现实的挑战。20世纪80年代中期之后，无论是在新疆、西藏出现的暴力冲突，还是族群意识（包括汉族）的普遍复兴，民族问题的社会重要性提升了，而民族区域自治似乎对消解，至少是缓解这些问题并未发挥出本应具有的功能与作用。同时，面对市场经济、人口流动与城市化、族群冲突以及国家外部行动者的挑战等

诸多方面，我国的民族区域自治在事实上出现一些理论与实践困境，主要表现在以下几个方面：

(1)在实践上制度功能有限。尽管民族区域自治制度的法律地位很高，但在政府行政管理的实际运作中，自治单位并未与非自治单位表现出显著的差异性，相反，各级自治单位的运行机制及政策产出与同级地方政府高度相似。

(2)自治权规范性不足。《民族区域自治法》规定，民族区域自治是要“充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利”，但自治机关是地方政府，其权力行使对象是全体本地居民，而不仅仅是“自治民族”，由其管理的事务也不可能完全是“本民族内部事务”。因此，事实上自治权的行使对象在相当大的程度上是缺失的。

(3)自治权与中央集权之间存在制度张力。自治制度作为一种分权制度，不仅本身与党政体制的集权逻辑存在一种内在的紧张，也与“条块结构”的中央与地方分权模式有冲突，二者皆表现为自治地方必须服从中央根据现实情况不断做出调整的路线、方针和政策，不能因民族区域自治制度而不遵从中央的号令。

(4)法治建设不完善。尽管《民族区域自治法》是宪法性法律，但由于法律本身缺乏相关的“法律责任”配置，事实上对违反《民族区域自治法》的行为缺少制裁与补偿机制。

(5)民族干部的代表性弱化。中国共产党早期的民族干部主要有三个来源：一是党的中、高级干部群体中的少数民族，如乌兰夫（蒙古族）、韦国清（壮族）等；二是战争时期军队出身的民族干部，如天宝（藏族）、扎喜旺徐（藏族）、朱德海（朝鲜族）、赛福鼎•艾则孜（维吾尔族）等；三是党在统一战线工作中开展合作的民族上层人士，如班禅额尔德尼•确吉坚赞（藏族）、阿沛•阿旺晋美（藏族）等。或基于传统权威资源，或基于革命经历，这些干部都具有比较强的政治代表性。但随着时代的变化，由教育制度和科层制行政体系本身产生的少数民族干部，其代表性客观上正在衰减。

(6)城市化和人口流动对民族区域自治构成的挑战。迅猛的城市化与大规模的人口流动，造成自治地方人口与社会结构发生巨大的变化，改变了民族区域自治制度的实施条件。比较典型的例子是，由于1992年中韩建交之后我国朝鲜族出现大规模的人口迁移，延边朝鲜族自治州如今已成“空巢农村”，而在青岛等地，则出现了新的朝鲜族城市聚居区。

党政体制与民族区域自治

在本质上，民族区域自治是我国的党政体制在民族地区的具体化形式。党政体制的特点是以党的一元化领导为核心的党政一体化，并由此形成全能主义国家，因此党和国家领导下的自治，始终受到党政权力分配机制与自治权要求之间内在张力的结构性制约。这种制约一方面体现于中央与地方关系上，地方决策的政治权力实际上掌握在代表党中央的地方党委书记手里，自治地方行政首长并非地方真正的最高决策者；另一方面，这

种制约也体现于国家与社会关系上，作为一种“强国家、弱社会”体系，自治的功能在地方政治层面发挥不足，社会自我表达与自我发育的政治空间有限。

民族区域自治与党政体制的内在紧张关系，在改革开放前并不明显。在新中国成立初期的历史条件下，中国共产党具有高度的道德自觉和政治权威，因此国家在进入少数民族社区时，尽管彻底颠覆了这些社区的传统权威，却没有造成社会失序，相反，新的社会秩序依托于政党和政权组织的领导机制迅速地重建起来。当时，党和国家用阶级政治理论解释民族问题，用阶级斗争策略分化民族内部，团结大多数群众，打击极少数传统权威和上层阶级，得到了少数民族基层社会的强烈支持。但在改革开放后，历史环境与社会条件发生重大变化，民族区域自治与党政体制的中央集权之间固有的结构性冲突也渐渐深化。

民族区域自治是一个复杂的系统工程，其影响具有超越这个制度本身的更多含义。与一般的条块体系中的“条状”政府部门系统不同的是，“民族工作”并不能脱离其他部门而单独运作，相反，在几乎所有的条块体系中，都有直接或间接涉及民族工作的内容。当党政体制从动员型政治与整合型政治向治理一控制型政治转变时，民族区域自治制度的初始功能渐渐消失。

改革开放前，中国是一个全能主义国家，个体的社会存在严重依赖于家庭、宗族、“工作单位”或者政党本身，参与社会竞争的基本单位实际上只可能是“群体”而非“个体”。在民族问题上，这一点至今仍然是问题的核心。如果说20世纪50年代和现在一样，国家是以对待群体的，而不是以对待个体的眼光看待“民族”，把民族视为一个利益一致的个体成员的集合群体，那么此时和彼时最大的不同在于，曾经在20世纪50年代超越“民族”之上的各种高度组织化的社会网络，如今大多已经失效或正在失去效用。

改革开放后，基于个人本位的利益结构在中国开始出现，人们的权利观念发生变化，权利政治成为社会生活的重要内容。在这种情况下，民族群体的利益一致性受到质疑。当下人们的个体权利意识更强，因而对民族区域自治制度所强调的民族群体权利感到陌生和疏离，而自治制度除了在个体层面提供基于民族身份的一些优惠政策外，并不能提供系统性的公民权利保障机制。这反映出民族区域自治制度与公民制度在客观上的相互隔膜。正因为如此，自治制度流于形式，无法真正激发普通公民的政治参与热情。

与此同时，理论环境的变化也对民族区域自治制度产生了影响。在一般的认识中，特定的少数民族作为特定自治单位的自治主体，似乎是明确的。这种身份的明确性通过国家实施的民族识别予以制度化-每个中国公民身份证上的“民族”的标注成为这种制度的外在符号表征。然而，随着社会变迁和社会科学知识的深化，关于“民族”的定义出现各种竞争性理论。原本作为民族区域自治理论基础之一的斯大林主义原生论民族理论，受到20世纪80年代后兴起的建构论理论的强烈质疑。原生论“民族”定义的客观性、确定性受到建构论定义的主观性、不确定性的挑战。“民族”成为个人

公民身份选择的一种，而不是唯一的选项。而且，“民族”被认为不过是民族主义的社会衍生物，其意义恰在于一些社会成员基于自身在语言、族裔特征、宗教或其他方面上的特殊性而在某种程度上表现出与主流社会不一致的身份认同，而这种认同可能与国家认同发生冲突。在这种情况下，民族区域自治本应成为协调“认同冲突”的一种制度装置。因为，从理论逻辑方面说，自治的制度选择应该是国家与其内部特殊的地方单位两个行为主体之间博弈的结果。但实际的情况却并非如此，党政体制下的中央政府仍然是民族区域自治制度唯一的设计者和供应者。

在党政体制下，民族区域自治制度的关键是民族干部，亦即“民族代表人士”的产生机制。因为随着传统权威在阶级政治时代的彻底消失，干部和知识分子成为民族政治精英的主要组成部分。民族干部的产生机制，在革命时期是“先锋队化”，共产党员具有代表性权威，因为他们代表了历史发展的方向和必然性，并引领群众实现共产主义理想。但在后革命时期，民族干部的产生机制日趋官僚化、精英阶层化，其代表性显著流失。这样，民族干部群体在两个维度上出现代表性危机：一是作为国家代理人的角色弱化，他们的行为取向更趋理性化、官僚化，甚至成为国家与社会之间的利益掮客；二是作为少数民族社群代理人的角色弱化，他们往往脱离群众，高高在上，甚至以某种“贵族阶层”的形态自居，不被基层群众信任。“民族代表人士”的代表性危机，直接造成民族区域自治制度的代表性危机。

总而言之，对于中国这样一个多民族国家来说，民族区域自治制度同时具有历史合理性和历史局限性——前者使中国的民族一国家体制建设进程承认、容纳和适应了民族与文化多样性的现实，而后者，也固化了族群边界并使这个制度逐渐脱离现实环境，无法有效发挥实际效能。当然，就保障少数民族权利本身而言，民族区域自治并不是唯一的路径与方法。

就现实而言，民族区域自治同时具有积极和消极两个方面的影响，积极的方面是它在制度上重新架构了国家的组织结构，使之能够更鲜明地包容文化和族群的多样性（这种理念实际上也包含这样一种假设：国家可以通过分权制度避免或调解族群冲突）。但自治本身也不可避免地带来一些消极的影响，比如可能招致生活在自治单位内的非自治民族群体（在大多自治单位内是人口多数）的反对，他们会认为特定民族的区域自治会威胁到他们自身的利益，并在一些具体情形下可能对其构成“制度性歧视”，从而破坏了公民权意义上的个体平等。

我国的民族区域自治制度从一开始，就一边强调对群体权利的保护，同时一边谨慎地避免对群体权利给予过度的承认，以保持党和国家在社会生活中所处的不可动摇的权威地位，以及避免潜在的民族分裂主义。因此，这种制度设计原则显示出一种相当强的两面性与妥协性，并导致自治制度在实际运行层面具有明显的局限性。与其他曾经在计划经济条件下运行有效而在市场经济条件下逐渐失效的制度安排一样，在城市单位制和农村公社制瓦解之后，国家对于社会领域利益分配的主导权减弱，强调国家责任的民族区域自治制度也随之发生意义转换。在许多情境下，其意义已

从“以国家为中心”被置换为“以民族为中心”。如何化解客观上存在的民族区域自治制度与公民权责之间的相互隔膜，是目前民族区域自治制度和理论需要解答的关键问题。

民族区域自治制度是嵌入中国民族国家建设历史进程和党政体制中的一个特殊的制度装置。从理论上说，设立民族区域自治制度出于两个同等重要的政治目标：一是为了完善国家建构，切实保障国家统一与民族团结；二是为了实现民族平等，切实保障少数民族的正当权益。基于这样一种双重目标，国家试图通过实践民族区域自治制度，将内部特殊地区和特殊人群的利益诉求整合进国家的政治体制。但是，自治制度的设立显著地改变了国家政权的性质和组织方式，并提升了“民族”身份的政治与社会重要性。

正是在这样一种复杂局面之中，后阶级政治时代的民族区域自治开始引发社会焦虑。对于国家建构和政治现代化而言，民族区域自治制度的发展方向是什么？为了应对所面临的各种问题和挑战，这一制度应当作出哪些调整？这种调整的幅度应当多大？是边际性的修正，还是结构性的大动？在理论和实践两个方面，目前都处于探索之中，尚未得到具有共识性的解决。在这个意义上，中国的民族区域自治制度的演变前景是开放的。

本章小结

中国的民族区域自治，是以国家为中心，在维护国家统一和尊重少数民族特殊性之间采取的一种妥协性制度，是现代中国民族一国家体制建设进程的产物。基于民族区域自治，文明帝国的“藩属”成为民族一国家内部的“边疆地区”。国家优待少数民族的民族政策，将边疆地区和少数民族人口整合进现代语境下的国家“大一统”政治格局。中国的民族区域自治同时具有历史合理性和历史局限性，既承认、容纳和适应了文化多样性的现实，也固化了族群边界，并受到国家政治、文化传统与社会结构等多种因素的制约，在实际运作机制上制度效能有限。特别是改革开放后，由于中国的民族国家建设所面临的的内部和外部条件都已经发生了结构性变化，民族区域自治制度正在遭遇一系列的挑战。

第12章
基层治理

中国是一个幅员辽阔、人口众多、区域差别显著、发展不平衡的大国。如何对基层社会实施有效的治理，一直是历代王朝治国理政面临的难题。近代以来，在急剧的现代化转型过程中，城乡基层治理的组织建制、治理体系、运行机制及价值取向都在发生深刻的变化。中华人民共和国成立后，以政党权力为轴心的国家与社会高度同构的政治体制给基层治理打上了深刻的烙印，并突出地体现于政党领导、党政一体、政经不分和政社融合的基本形态之中。

本章旨在介绍中国城乡基层治理体制的基本结构和特征，并分析其生成演化的逻辑及其发展方向。所谓“基层”，包括乡镇与城市农村社区。第1节介绍帝国时代和近现代以来基层治理的变迁；第2节探讨新中国成立后尤其是改革开放以来，城市和农村基层治理的发展；第3节的主题是当前城乡基层治理的改革与创新实践及未来发展走向。

第1节
中国基层
治理的现代化变革

在漫长的中国历史中，帝国时代的基层治理主要呈现出中央集权、君主专制、“官督绅办”的特点。随着现代化的发展，传统帝国时代的基层治理陷入危机，开始走向变革。

帝国时代
的基层治理及其特征

自夏商至清王朝，“中国历史上的地方政治可以分为前、后两大时期：前期即夏商西周春秋时代，是以分封制为核心的地方政治；后期即战国至明清时代，是以郡县制为核心的地方政治”。郡县制时期，王权只达于县，郡县既是代表“王权”直接处理基层民众和社会事务的机构，也是基层政权组织和法定治理单元。

尽管帝国时代王权只达于县，但这仅仅表明王朝正式的行政机构止于县而已。事实上，历代县以下都存有不同类型、多层次的治理组织，如乡、亭、里、党、闾、邻、族、牌、都、图、村、团、社、区、保、甲、什、伍等。多数朝代实行“三级制”，如北魏的三长制，北齐的“党、闾、邻里”，北周的“党、闾、里”，隋初的“族、闾、保”，宋代的“牌、甲、保”，以及明清两代的“乡、都、图”（或乡、都、里，或乡、都、村等）。这些组织层层节制，直至村落、家户。由此形成完整的基层治理组织体系。

从基层组织建制与功能来看，秦汉以降至清末，基层的乡里组织并非自然形成，其组建和运行受制于王权，它们是根据官府的意图按照人口和地域来划分组建的。乡里组织需获得县府衙门的认可，本质上既是一种超越家庭血缘的地域性组织，也是基层社会分区治理的一种方式。唐代“大唐令：诸户以百户为里，五里为乡，四家为邻，五家为保。每里置正一人……掌按比户口，课植农桑，检察非违，催驱赋役”。乡里组织承担着为国家获取资源、维持秩序、劝课农桑等基本职责。

虽然乡里组织主要基于地域划分，但与家族组织存在难解难分的关系。“中国的社会单元是家庭而不是个人……每个农家既是经济单位，又是社会单位。村子里的中国人直到最近，主要还是按家族组织起来的，其次才组成同一地区的邻里社会。”马克斯•韦伯也把中国形容为“家族结构式的国家”。中国社会是基于家庭和家族网络而组织起来的，国家通过家族体系而运用权力进而实现对基层社会的组织、控制和管理。

如果说家族是传统帝国时代基层治理的组织依托，乡绅则是帝国时代基层治理的组织精英和中坚力量。“中华帝国的绅士是一个独特的社会集团。他们具有人们所公认的政治、经济和社会特权以及各种权力……绅士们高踞于无数的平民以及所谓’贱民’之上，支配着中国民间的社会和经济

生活。”“政府官吏也均出自这一阶层。”“绅士充当了政府官员和当地百姓之间的中介人。”“国家依赖绅士来控制和管理社会，并依赖于他们提供行政官员”，譬如幕友、幕宾或师爷，他们虽然“不是官僚体制中的常设人员，但却是地方官雇用的行政管理专家。他们主要从有文化的人中招募。他们享有较高的社会地位，一部分原因是职位本身的声望，另一部分是由于他们学者的身份”。与此同时，国家也通过科举制度来对社会成员加入这个统治集团进行控制。由此形成了绅士与国家之间相互依赖、相互合作的关系。

由此看来，帝国时代基层治理是以州县官府为核心、乡里组织为载体、家族宗族为依托、乡绅精英为主持者的治理模式。基层治理体制既不是完全的自治体制，也非完全的官治或吏治制度，而是一种“官督绅办”或“官督绅治”治理体制，王权及官府通过亦官亦民的乡里组织和乡土士绅对基层社会实行控制。一方面，乡里组织本身并不是正式的政府机构，乡官、乡绅、里长等通常无俸禄，且常常由民间推举产生，保持了一定程度上的“自治”；另一方面，乡、里保、甲等组织的建制和运行受制于官府，协助官府从事乡村社会的组织与管理，承担王朝税赋征缴、维持治安及社会教化等责任。在帝国时代漫长的官民互动和政治磨合中，“官府与乡绅在长期的交往之中已达成一种默契，即乡绅有配合官府治理乡村的义务和责任”。官督绅治的合作治理已经内化为一种政治传统，这种传统也成为基层治理较为稳定的制度化安排。

近现代基层
治理的危机与变革

19世纪中后期至20世纪初，既是中华帝国趋于没落、民主共和兴起的时代，也是中国社会、经济、政治及文化观念急剧变革的时代。这一时期我国基层治理也发生了重大的变革，最为突出的是国家权力向基层社会渗透，基层治理日益国家化、行政化、官僚化。同时，近现代自治民主观念不断传播，地方自治兴起，基层治理的组织与运行方式也开始向现代转型。

从历史角度看，帝国时代王权就一直在努力向地方和基层延伸。清末时期，乡镇自治开始实施，这意味国家正式的政权组织向县下乡镇延伸。民国六年（公元1917年），山西倡导“村本政治”，试行以村为自治单位。村下编闾、邻。五家为邻，设邻长；五邻为闾，设闾长。民国十一年（公元1922年），又行区村制，县下设区、村、闾和邻。区为区公所，作为县政府的派出机关。国家正式的权力也定位于区乡（镇）一级。同时，为了加强对乡村组织的控制，1931年，南京国民政府在江西、鄂豫皖以及福建、陕西、四川和贵州等地推行保甲制度，改闾、邻为保、甲，后又行区、联保、保和孔基层社会和民众被纳入严密的监控之中。

有趣的是，20世纪初期，国家权力向基层延伸不仅表现为直接的保甲监控，而且也是以推行“民主”和“自治”的方式实现的。光绪三十四年（公

元1908年），清政府颁布《城镇乡地方自治章程》，规定人口满五万以上者为镇，不满五万者为乡。在城镇设立议事会和董事会，乡设议事会和乡董，两者相互合作、互相监督。乡镇自治开始引入中国。

民国初年（公元1912年），北方各省乡村制度曾沿袭清末旧制，县下为城、镇和乡，城、镇和乡地位同等；南方则自定新制，县下设市和乡。县下的城、镇、市或乡均是自治组织，均有议决机关、执行机关和监督机关，办理本地方的教育、卫生、道路、工程、农业、商务、慈善以及公共营业等。民国十年（公元1921年），北洋政府公布《市自治制》和《乡自治制》，县下统一为市和乡，实行市乡自治。1928年9月15日，南京国民政府公布《县组织法》，县下实行四级制：县下划区，区下设村里，村里下编闾，闾内编邻。1929年3月16日，南京国民政府公布《各县划区办法》，后又公布修订的《县组织法》，并制定《乡镇自治施行法》等一系列法规，县下村里改为乡镇。显然，帝国晚期，乡镇自治、民主选举、分权制衡、公务员制度等现代治理观念和制度逐渐引入中国，并成为基层治理建设的发展指向。在推进基层自治的过程中，国家权力成功地实现了向基层迅速、“合理”和“合法”地扩张，乡镇基层组织逐渐被纳入国家权力体系，其建制、组织、运行及功能由国家权力来规范。从此，国家权力不再是止于县，而是达于乡镇。

在乡镇基层组织国家化、行政化和权力化的同时，传统基层治理精英也被纳入国家行政体系之中，日益“官僚化”。区乡（镇）长已经不再是由乡绅承担的无薪俸的责任，而是由选举或任命产生的官吏负责且有薪俸的岗位。科举制度的废除割断了乡绅入仕的前途，乡绅的地位受到很大的冲击。国家权力不断向基层扩张，行政的、军事的以及财政的需求和压力不断加大。一般乡绅视乡保为畏途，少数“公正人士持洁身自好姿态，对保甲长人选避而远之”。部分乡绅则从传统的“社会精英”蜕变为土豪劣绅，横行乡里。乡绅的“劣绅化”不仅大大降低了基层治理的合法性和权威，而且加剧了基层治理的混乱与专横。

在近现代传统治理组织和精英沉沦的更替过程中，一种新的组织和力量迅速成长，并成为现代中国政治和治理的主角——这就是新式政党。随着国民党和共产党的成长并获得国家政权，政党在现代中国政治和治理中拥有主控能力，发挥着核心甚至支配作用。1928年后，随着国民党一党独掌全国政权，在训政时期实行“以党统政”、“党政合一”和“党国一体”的体制，政党成为政权的组织者和领导者。

当然，自孙中山之始，国民党也曾尝试地方和基层党政分工，实行“党政分工”、“党政分治”，防止政党包揽一切。民国初年（公元1912年），地方势力强大，此后又连年战争，军人强悍，地方党务“空”、“穷”、“散”、“弱”比较突出，“党机器到基层运转不灵”。整个抗战时期地方党政关系“貌合神离”，党在政府中未能尽“发动机”的作用，政府在党中也未能扮演“工作机”的角色。下层工作的不足、基层无组织，这一直被视为国民党党国体制的重大弱点，同时也反映出国民党对基层控制的有限性。

家族组织在帝国时代的基层社会组织和治理中发挥着重要作用。19世纪末，家族组织在乡村不同地区依然存在，有的甚至保有相当完整的组织形态，族谱、族祠、族规、族产及族长等一应俱全。在不少地区，国家仍依靠家族对社会进行治理。

从20世纪初开始，我国的家族组织就受到多方面的冲击而陷入解体之中，家族与国家政权的关系也发生了裂变。近现代家族组织在乡村社会治理中作用的衰退与现代社会及现代国家的成长直接相关。家族组织本质上是一种特殊取向的身份团体或血缘组织，随着现代社会的发展，家族自身的血缘性、等级性、封闭性日益受到现代社会的契约性、开放性、流动性和民主性的冲击，丧失其合理性及生存能力。尤其是20世纪初开始，国家正式的权力机构逐渐从县下延至乡村。1929年之后，国民政府统一北方后对乡村重新进行分区编乡，使村庄（或村庄联合）成为最基层的行政单位，从而打破了封闭的村落社会，也取代了家族血缘组织的部分功能，家族也随之丧失了乡村组织与管理的合法地位。

当然，20世纪家族及家族制度遭受的最沉重的打击无疑是中国革命的冲击。在中国革命中，中国共产党人早在大革命时期就将铲除封建族权、没收公共族产、打击土豪劣绅、批判封建道德等列为革命的重要内容。族权同政权、神权和夫权等一起成为革命的对象。传统家族组织随着共产党革命根据地的不断扩张被迅速扫荡而瓦解。这一过程一直延续到中国革命的胜利。

显然，19世纪末到20世纪上半叶，在急剧的现代化转型过程中，我国基层治理的组织建制、治理体系、运行机制、治理精英以及价值取向都在发生深刻的变化，民主、自治、政党等现代性因素迅速成长，从传统帝国治理开始向现代民主共和、政党一国家治理转变。这无疑是中国两千多年来最大的治道之变。

第2节
当代基层
治理的重建及特征

新中国基层
治理的改造与重建

农村基层治理的改造与重建：

新中国成立初期，农村基层组织与管理主要有两种体制。一种是实行区、村两级政府体制，即在县以下设立区政权和村政权，分别召开区、村人民代表大会，选举产生区政府和村政府，对本地区实施行政管理。这种体制在北方地区比较普遍。在这种情况下，村是一级政府，为农村基层政权。另一种是区乡建制，即在县以下设立区公所，作为县政府的派出机构，在区公所之下设立乡政权，召开乡人民代表大会，选举产生乡人民政府，而在村一级不再设立村政权。1954年9月颁布的宪法，取消了过去的区村制和区乡制两种体制并存的制度，对全国农村基层政权进行了统一的规范，规定实行乡镇人民代表大会制度，乡镇为农村基层政权。

20世纪50年代中后期，随着“大跃进”运动和人民公社化运动，农村基层治理体制也发生了重大变化。在合作化和集体化过程中，国家废止了原有的村乡制度，实行人民公社体制。1958年7月初，全国第一个人民公社“嵖岈山卫星人民公社”在河南诞生。同年8月底，中共中央政治局扩大会议正式通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，人民公社运动很快推向高潮。

这一体制具有鲜明的特征：

其一，“政社合一”，国家基层政权组织与人民公社组织合为一体。公社管理机构为公社管理委员会（“文化大革命”时期又称为公社革命委员会），受县政府及其派出机关的领导。作为经济组织，公社要负责本行政区域内的生产经营活动，组织、领导各级农业生产活动；作为行政组织，它必须接受上级政府的领导，对本行政区域内的行政事务实施管理。

其二，“三级所有，队为基础”，形成公社、生产大队、生产队三级组织架构。公社集体生产资料由公社、生产大队和生产队三级共同占有，生产队为组织生产、劳动和收益分配的基本单位。土地、牲畜、农具、山林、水面等归生产队所有，劳动力归生产队支配，生产队独立核算，自负盈亏，是基本的核算单位。

其三，“党政不分”，实行党的一元化领导。公社一级设党委、生产大队一般设党支部、生产队则设党小组。公社党委和生产大队支部是各自区域的领导和决策机关，一切重大事务，包括生产和分配，招工、招干和参军，救济粮款的发放等，都由党组织决定。

其四，集体化和集中化。人民公社及生产队建立在集体经济、集体所有、集中经营的基础上，并以集体劳动、集体分配和集体生活为典型特

征，一度还实行“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”。人们的生产和生活都高度集中化。

其五，封闭性和二元化。在人民公社时期，生产队和农村社区是以集体产权为边界，共同体的地域边界、经济活动边界以及人员构成边界基本上是同一的，具有强烈的封闭性和排他性，只有拥有生产队集体产权的人才可能享有相应的权利。

城市基层治理的改造与重建：

新中国成立后，对城市基层治理体制也进行了根本性改造，其核心是废除民国时期的保甲制度，在基层建立街、闾两级行政组织，将原来的保改为街，甲改为闾，街设正副街长，闾设正副闾长。1950年，各城市成立了居民组织以取代闾组织，但其名称不一，天津、常熟是居民小组，武汉是治安保卫委员会，上海是冬防队，有的直接取名为居民委员会。1954年12月31日，一届全国人大四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组织条例》，据此全国城市设立街道办事处，作为政府的派出机关，办理市、市辖区人民委员会有关居民工作的交办事项，指导居民委员会的工作，反映居民的意见和要求。《城市居民委员会组织条例》同时以法律的形式确认了城市居民委员会的名称为“城市居民委员会”，其性质是“群众自治性居民组织”，任务是办理居民的公共福利事项，向当地人民委员会或者它的派出机构反映居民的意见和要求，动员居民响应政府号召并遵守法律，领导群众性的治安保卫工作，调解居民间的纠纷。居民委员会按照居住地区设立，一般规模为100～600户，“居民委员会设委员七人至十七人，由居民小组各选委员一人组成；并且由委员互推主任一人、副主任一人至三人”。

1958年前后，各地居民区党支部（上海为“里弄党支部”）普遍成立，基层治理的核心是党支部，支部书记兼任居委会主任，居委会主任、副主任皆由上级党委直接任命，其政治职能占据主导地位，从事由行政指令所摊派的各项任务。在农村实行人民公社体制的同时，城市基层政权和组织也逐渐被“党政合一、政社合一、工农商学兵五位一体”的城市人民公社体制取代。1962年，城市又逐步实行有限度的政社分开。一方面，将公社改为领导厂矿、企业、医院等定型的行政组织，其管辖范围相当于原来或当时恢复的2～3个街道办事处的管辖范围；另一方面，恢复人民公社化前的街道办事处和居民委员会组织来负责服务和管理居民生活、兴办基层公益事业等工作。然而，在“文化大革命”中“政治建街”的口号下，城市基层政权组织也迅速“革命化”，街道组织实行军事编制，下设连、排、班。连设正、副连长，代替居委会主任、副主任，其规模相当于原来1～2个居民委员会管辖的范围；排设正、副排长，是一支由一些“居民积极分子”组成的直接听从连长指挥的基本骨干队伍，因而有“基干排”之称；班设班长1人，它是由原来的居民小组改变而来的，随着基层居民组织结构的变化，其组织与功能也发生了变化。居民委员会也成为革命居委会，日益政治化。

当然，新中国在城市实行街居制、人民公社制、革命委员会制的同

时，一直并行着另一套专门针对有工作单位的职工的管理体制——单位制。通过单位制的推行，政府实现了对职工的全面控制，建立起了“政府一单位一个人”的自上而下、等级森严的三层治理模式。

改革开放以来
基层治理的变革及特征

农村基层治理的变革及特征：

20世纪70年代末，我国农村实行家庭联产承包责任制的改革，农民获得了生产经营自主权，改变了人民公社时期的单一集体、集中经营、集中劳动、统一分配的经营管理方式，从根本上动摇了农村人民公社体制，人民公社治理体系迅速崩塌和解体。1982年底，中央决定废除人民公社，重建乡镇政权，实行村民自治制度。1983年10月，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，全国性“政社分开，建立乡政府”的工作陆续展开。1985年春，建乡工作全部完成，全国5·6万多个人民公社、镇，改建为9·2万多个乡（包括民族乡）、镇人民政府。同时按照宪法规定，取消了原有的生产大队和生产队，建立了82万多个村民委员会。1987年11月，全国人大常委会通过的《村民委员会组织法（试行）》从法律上对村民委员会体制进行了规范，规定“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助。”1998年通过的新的《村民委员会组织法》对此再次予以确认。由此确立了“乡政村治”或“乡村分治”的新的治理体系。

第一，统合性基层组织体系开始分离，实行政社分开。各地在建乡镇政府的同时都设立“乡镇经济联合社”、“乡镇经济发展（总）公司”等乡镇集体经济组织，行使乡镇集体经济经营管理权。乡镇政府管理经济，主要是运用经济的、法律的和行政的手段，为发展商品生产服务。在村级组织建设中，组建村级经济合作组织，承担集体经济组织的产权及经营管理功能。从而实现乡镇和村级组织的“政经分开”和“政社分开”。

第二，集中化的经营方式开始分散。人民公社体制是建立在对土地等生产资料集体所有并集中经营的基础上。家庭联产承包责任制是以“集体所有、承包经营”为基本方式的生产经营方式。通过家庭联产承包，农民获得了生产经营自主权，改变了人民公社时期的集中经营、集中劳动、统一分配的经营管理方式。由于农民和农户获得了经济自主权和独立性，农民的流动性增大，传统管理中所依赖的种种经济上的制裁和强制手段随之失效。

第三，单一的产权结构开始多元化。在“承包经营”过程中，农民对“发家致富”焕发出极大的热情，私人财产也迅速积累。同时，随着农村“四荒”拍卖、多种经营及经营权的长期化，农村的个体和私营经济迅速发展，农村产权结构日益多样化和多元化。

第四，国家与社会的关系开始调整。按照“乡政村治”治理体系的设

计，乡镇作为国家农村基层政权，依法行政；村民委员会作为村民自治组织，依法自治。乡（镇）村之间在法律上不再是行政上的上下级和直接的"领导关系"，而是"指导关系"。"乡政村治"体制不仅重新构造了农村基层的行政组织与管理体系，而且力图重新划定国家权力与社会权力、农村基层政府与农村基层自治组织的权力边界。

显然，从人民公社体制到村民自治体制，农村基层治理的组织体系、权力配置、资源控制及管理方式发生了重大改变，传统的高度集中的单位化治理方式也开始发生变化。不过，从实践来看，改革初期有的目标并没有完全达到，人民公社体制的一些核心制度安排并没有完全改变。

其一，一体化的组织形态。虽然中央一再要求实行农村基层"政经分开"、"政社分开"、"党政分开"，但在实践中，绝大多数村社区合作经济组织与村民委员会实行"一套人马、两块牌子、交叉任职，改革后，农村基层党、政(村)、经以及群团组织事实上依然维持融合和一体化状态。

其二，一元化的党的领导。党组织的一元化领导不仅体现在重大决策由基层党委和支部决定，而且也表现为乡镇干部的选拔由党委决定，并指导村委会干部的选举，从而实现党管干部。在日常工作中，基层党委、政府以及村两委班干部常常是"分工不分家"，相互协助、"齐抓共管"。

其三，全能式的基层管理。直到21世纪初的农村税费改革之前，各地普遍依然保有广泛的职责。税费改革以后，特别是随着市场经济的推进，乡镇政府和村委会组织的钱粮征收职能大幅度减少。但农村社会保障、医疗卫生、道路建设、改水改电、环境整治以及生态文明、社区建设等任务日益繁重。

其四，压力型的行政方式。无论是在法律上还是在政策上，中央都明确乡镇政府与村民委员会之间是"指导关系"，而不是"领导关系"。但农村税费改革前后，政府对村民自治组织的控制强化，"村账乡管"日益普遍化、合法化，农村基层组织进一步丧失了经济上的独立性和自主权。

其五，条块分割的管治权。无论是在农村还是在城镇，县市及上级部门在城乡基层设置的"七站八所"一直被称为上级主管部门"伸"到基层的一条"腿"，众多的"条条"使乡镇、街道和村居不堪重负。

其六，二元化的城乡分治。迄今城乡有别的政策和制度并没有完全消除，城乡之间在户籍、居住、就业、社保、教育、医疗、税收等方面的二元制度在相当程度上依然存在，农民仍受到诸多政策上的歧视和制度上的束缚。这些歧视性的规定及管理方式是造成城乡分割的制度性原因。

城市基层治理的变革及特征：

改革开放以前，国家不仅通过身份划分将社会成员纳入难以流动的等级结构之中，而且对所有社会个体进行社会整合、全面管控，城市的单位制和街居制、渗透基层的党委系统、行政权力系统和工青妇等群团组织一起构成了一套严密的社会管理体制。这种党政不分的基层社会管理体制直到党的十一届三中全会召开后才被打破。1978年改革开放以后，随着计划经济向市场经济的转型以及城市化进程的加快，城市社会发生了深刻的结构性变化。一方面，作为社会整合机制要件之一的单位制开始解体，"单

位人”逐步演变为“社会人”；另一方面，城市流动人口大量增加。这是城市基层管理结构向治理结构转变的基本背景和主要动力。

在这一时期，上千万知识青年返回城市，60年代中期出生的婴儿也陆续进入就业年龄，原有的单位体制根本无法将庞大的就业人口全部容纳。面对巨大的就业压力，国家不得不放弃和部分放弃对社会资源的独占与直接支配，因而体制外的“自由流动资源”产生和发展了起来，这不仅直接推动了单位自主性的增强，而且客观上为个人的自由流动创造了条件。不过，更为关键的是，随着市场化改革的深化，住房进一步商品化，这在很大程度上加速了单位制的解体。

随着“以经济建设为中心”的口号取代“以阶级斗争为纲”的口号，城市基层社会管理的街居两级管理体制又得到了恢复和发展。1980年，国家连续重新颁布了与街居制相关的四个法律法规，1989年专门制定《城市居民委员会组织法》，规定“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。各社区以居委会为组织化载体进行民主选举、民主决策、民主管理与民主监督。

随着单位制的解体，不仅城市个体有了相当的自由流动与自主选择的空间，而且大量脱离了单位制约束的零散的、原子化的“社会人”纷纷涌现，其中主要包括三部分人。一是下岗和失业人员。根据官方登记，1995年，我国城镇登记失业人数为520万。二是退休职工。随着人口老龄化，退休老年人口脱离了单位，截至1999年，中国离退休及退职人数为3699万。三是一开始就属于非单位人员的城镇个体和私营经济的从业人员，截至1999年，城镇个体和私营经济的从业人员达3467万人。虽然还有不少职工依然留在单位体制内，但他们与工作单位的关系更多只是经济契约（合同制、聘任制等）关系，个人可以自由选择工作，在单位之间自由流动。街居两级管理体制在20世纪八九十年代在全国得到了比较好的贯彻，收效甚大。

单位制解体带来了“社会人”的涌现，随着城市化进程的推进，中国的流动人口规模在改革开放后的30多年中持续增加，尤其是20世纪90年代中后期放开劳动力市场管制后，流动人口的数量大大增加。国家统计数据显示，截至2013年末，全国流动人口达2·45亿，超过总人口的1/6。流动人口的流动性、隐蔽性和复杂性给城市管理带来巨大的挑战，尤其在流动人口中，相当一部分人无有效证件、无固定职业、无固定住所，从业和居住地变动频繁，这就极大地增加了城市管理的难度。“社会人”和流动人口的大量出现表明，改革开放前的社会整合结构和运行机制逐渐失去效用：一方面，大量“社会人”游离于国家的掌控之外，出现了社会控制的真空，不断增加的流动人口也对国家的社会管控提出了严峻挑战；另一方面，一些国家之外的社会团体开始为个人提供社会参与的重要平台，尤其是通过市场购买住房的有房阶层催生了业主委员会等新兴的基层自治组织。

在此背景下，社区建设成为国家应对这一挑战的新选择：国家试图通过社区建设，一方面把脱离于国家控制之外的社会人和流动人群重新组织

起来，使之纳入有效的控制框架之中；另一方面在党委领导、政府负责的前提下，协同基层自治组织，有序扩大民众参与，以实现社区有效治理，为社区居民提供优质的公共服务。前者是基层社会秩序的管控，后者是社区治理绩效的实现。20世纪90年代末到21世纪初，社区制作为一种新的城市基层社会管理体制开始被推行。

“社区”概念是外来品，社区制的推行其根源在于经济社会的高速发展，人们对高质量生活的追求，对国家提供高水平社会服务的需要。当时的民政部为改进社会福利，鼓励吸纳更多的社会力量参与社会服务与管理，决意改革基层社会的管理理念与管理模式，引入了社区理念与社区治理模式。2000年，城市社区建设在全国推行。社区制的特征在于：其管理理念是以民为本，从原来的管理居民转变为服务居民，强调服务意识；其管理形式是去行政色彩，在社区（居委会）内再组建自治组织进行自治，强调居民参与治理，发挥居民自我管理的主体作用；其管理目标是通过政府与社会力量的协作，既减轻政府负担，又发动社区力量，达到社区善治。社区制的具体实践模式虽因地区情况不同也有所不同，主要有上海模式、沈阳模式和江汉模式，但实质上差不多，都是力求区政府、街道办权力下放的同时组建有效的社区组织，实现对本社区居民与事务的自治，力图建立一种行政调控机制与社区自治机制结合、行政功能与自治功能互补、行政资源与社会资源整合、政府力量与社会力量互动的基层治理模式。

第3节
基层治理
的创新与未来

随着我国的改革开放，特别是随着市场化、工业化、城市化、信息化及全球化的深入发展，经济、社会结构及人们的思想观念和行为方式正发生深刻的改变，现行的基层治理体制和治理方式日益不能适应社会的需要，迫切需要进一步的改革和创新，构建新型治理体系，提升基层治理能力。

城乡基层治理面临的挑战

农村基层治理面临的挑战：

当前，我国城乡基层治理面临诸多的挑战和深刻的矛盾。首先，开放社会与封闭治理的矛盾。迄今为止，作为基层治理组织的村民委员会是以集体土地所有为基础建立起来的，城镇居民委员会也受城乡户籍等二元化体制的制约，具有强烈的封闭性和排他性。然而，农村及整个国家的改革开放已经打破了村社区的封闭性，尤其是随着经济和社会流动、村社区的多种所有制的发展，社区的地权关系、居民关系日益多元化和复杂化。在此背景下，传统的乡村集体经济组织及以此建立起来的基层组织和治理体系如何维系、运作以及生存？如何处理原居民与移居民的权利关系？“外来人员”是否有权参与居地村庄的自治事务？如何才能保障这些“外来人员”的经济、社会及政治权益？外来居民如何承担相应的义务和责任？等等，这些都是现行体制的难题。

其次，经社不分造成的政经难题。迄今村民委员会和村社区集体经济组织普遍实行“一套人马、两块牌子、交叉任职”，事实上仍维系人民公社时期经社不分的状态。这不仅不利于集体经济独立、自主经营做大、做强，而且不利于农村实施有效的社会管理和社区融合。

最后，城乡融合与城乡分治的错位。迄今为止，城乡之间的二元化并没有完全消除。

城乡之间在户籍、居住、就业、社保、教育、医疗、税收等方面的二元制度在相当程度上依然存在。这种城乡分割和二元化体制不仅成为阻碍我国经济发展的重大障碍，而且成为引发社会矛盾、影响社会稳定、阻碍社会融合的重大障碍。

城市基层治理面临的挑战：

在实现有效治理目标的驱动下，政府在城市社区进行了大量的投入与有益的探索，但毕竟社区建设从起步至今历程仍相对较短，社区治理目前面临许多难题，其中最为突出的是社区组织的资源短缺、任务过重与公共服务提供能力不足等问题。随着城镇单位制的解体，大量的人口进入城镇社区，由于现行的城乡二元化体制并没有完全打破，大量农民工进入城市

后无法享受平等的待遇，在劳动安全、社会保障、培训就业、子女上学、疾病预防、司法保障、生活居住等方面仍存在诸多困难，难以真正融入当地社会，这给城镇基层社会管理造成困难。如何有效容纳外来人口，使之平等地参与社区事务、享受社会和社区福利，也是城市基层治理必须解决的难题。

从城市社区层面看，社区组织在财力、人力与权力资源方面的短缺问题十分明显。首先是经费不足。社区组织在财政上高度依赖政府拨款，但是政府拨款有限，而社区组织的职责过多，导致经费非常紧张。虽然很多社区服务项目的初期投入由政府来承担，但是项目实施后各项开支则完全由社区组织自己承担，而通常当地社区组织实际上无经费来源可供支撑这些额外的项目开支。经常会出现这样的现象：政府有关部门的建设标准很高，设想得很好，但由于能够拨付的经费太少，导致最后建设水准大打折扣；许多场所、设施因为没有经费维持，建设之后闲置荒废。

其次是人力资源短缺。广州市目前社区居委会人员配备标准是，每200～300人配备一名居委会成员，一般居委会少则几人，多则十几人，如此少的人员配备却要完成纷繁复杂的工作，常常让社区组织工作人员苦不堪言。

最后是权力资源短缺。社区组织在法理上只是基层群众性自治组织而非公共组织，因此在日常的公共事务管理中没有实际的执法权和仲裁权，这就导致社区自治组织有责无权，责任与权力严重不匹配。

但是，简单的“去行政化”真的能解决社区治理的困境吗？社区中存在多元化的“社会人”和大量必须面对与处理的公共事务，在此条件下，且不说能否存在完全自治的社区组织，即使存在这样的自治组织，在社会的利益共同体基础不明显与自治组织普遍缺乏资源的背景下，完全自治的社区组织是否能提供优质的基层服务和实现社区基层治理也是让人怀疑的。基层工作的繁重与复杂更多是由基层社会性质所决定的，而社区组织在运行上的难题更多是由于权、财、人等资源配置失调引起的，因此不能简单地将所有问题都归结到“行政化”这一点上。从这个角度看，社区组织与其说是政府的一条“腿”，倒不如说是社区党组织的一根“拐棍”。因此，优化基层组织的权、财、人等资源配置，对实现城市基层治理有着非常重要的意义。

城乡基层治理中的共性问题：

从整体上看，在党领导的国家体制下，城乡基层治理面临着共同的矛盾与冲突：政府行政与基层自治的冲突。虽然目前我国城乡不同地区的基层政府与自治组织关系的实际状况呈现出不同的形态，但是，从总体上看，无论是乡镇与村委会之间，还是街道与居委会之间，总体上依然保持着明显而强烈的上下级行政命令关系，与法律规定的“指导关系”相去甚远。在农村地区，不少地方基层政府一方面通过选配和干预村支部、村委会和居委会的干部选举，控制基层组织；另一方面通过审计村委会和居委会收支及决定村居干部工资等“村财乡管”方式控制村委会和居委会的财务；同时，通过下达各种指令性计划、指标、任务和命令决定村委会与居

委会的工作内容和方向。由此在人事安排、经济财务及工作内容方面保持对基层自治组织的直接与间接的干预和控制。而在一定程度上，造成城市社区建设资源短缺的重要根源在于基层社区组织的“行政化”：基层政府将行政职能转移到社区组织，使之成为政府的一条“腿”。这样，基层社区组织通过“去行政化”转换自己的角色被视为化解社区治理困境的根本出路。

基层政府对基层自治组织的直接干预和控制是国家对城乡基层社会及民众深度干预的表现，反映了国家与社会、政府与城乡居民的关系不顺，政府与村务和居务不清。直接的深度干预不仅制约了基层自治权，而且违反了《村民委员会组织法》和《城市居民委员会组织法》，损害了乡镇政府权力行使的正当性和合法性，以及基层自治民主的发展。如何妥善处理政府与社会的关系，实现政府行政与基层自治的有效衔接，是当前未能解决的问题。

此外，城乡基层党的组织与领导方式有待创新。中国共产党和政府努力重新整合变革后的基层组织，保持对社会的深度干预，尽力维持对基层社会的领导和管控能力，在实践中重新确立“以支部为核心”的一体化的城乡基层组织体系和党的一元化领导体制。

在城市基层，长期以来，党组织主要是按照单位和组织建立，具有显著的单位化和部门化特征。但是，随着改革开放，国有企业和集体企业改制，越来越多的“单位人”转为“社会人”，大量的党员也流动起来，一些党员脱离了原单位，便失去了与党组织的联系，党员的作用也难以发挥；随着各类组织不断增多、非公企业迅速发展，以单位为基础、条条主导为主的党的组织体制也出现了协调困难等问题。如何适应开放、流动的社会构建新的城乡基层党组织体系，使党的组织更有开放性、包容性和适应性，是首先必须解决的问题。

在农村地区，基层党组织被赋予领导地位，乡镇党委“领导乡镇政权机关及群众组织，讨论决定本乡镇经济建设和社会发展中的重大问题”。村支部也“讨论决定本村经济建设和社会发展中的重要问题”。然而，依照有关法律，乡镇人民代表大会和村民大会分别是乡（镇）村的权力机关，依法行使重大事项的决定权，也因此被视为各自的“权力中心”。村民委员会和居民委员会是城乡居民自治组织，实行自我决策、自我管理和自我监督。如何划分乡镇党委与乡镇人大以及村支部与村委会之间在重大问题上的决定权，是迫切需要解决的问题。

简言之，如何处理城乡基层的“核心”与“中心”的关系？这一直是悬而未决的问题。特别是在实行村（居）民自治和基层民主选举后，由于村（居）委会及村（居）委会主任是由全体村（居）民选举产生的，而村（居）党支部及支部书记只是党支部内部若干党员选举产生的，村（居）务管理上谁的权力和地位更有合法性？在村（居）务大事的处理上谁说了算？随着基层民主的推进，党员干部及人民群众的民主意识不断增强，如何进一步扩大党内民主也是迫切需要解决的问题。

基层治理的探索与创新

农村基层治理的探索与创新：

改革开放30多年，是我国农村基层改革创新的30多年，其中，影响最大的创新表现在如下几个方面：

其一，农村政经和经社组织的分离。为了实行政社分开、政经分开，中央鼓励并支持探索集体经济有效的实现形式，推进集体产权的改革。其中，温州实施“三分三改”（即政经分开、资地分开、户产分开和股改、地改、户改），重建村集体经济组织、村经济合作社和土地股份合作社，实现了政经分开、资地分开、户产分开，理顺了村民自治组织与村集体经济组织的关系。村作为经济合作社和土地股份合作社的主体，不再成为一级自治组织，社区成为基础性的农村社会管理和服务平台。在此基础上，进一步明晰村民和集体的产权，剥离村民集体产权与村籍身份，打破传统村级组织的家族、宗族、血缘封闭性，推动农民转变为市民、农村转变为社区、传统集体经济转变为现代合作经济，为农民的自由流动以及社区融合创造了条件。

其二，乡村基层民主的拓展。20世纪80年代以来，中国乡村基层民主建设一直向纵深推进。从纵向来看，乡村民主正从村级民主向乡镇民主推进。一些地方在村级选举的实践中创造了不少新的民主选举方式，如候选人竞选演说（1988年，辽宁省铁岭市）、秘密划票（1995年9四川省乐山市等地）、选民个人独立提名“海选”（1995年，吉林省梨树县），以及四川达川的“公推公选”等，村民委员会选举的竞争性和民主性明显增强。

同时，一些地方也探索改进党支部的组织方式，尤其是加强支部自身的民主性。1991年山西河曲尝试实行“两票制”选举村支部书记。据统计，截至2000年底，全国已有20多个省市实行“两推一选”和“公示制”试点，四川省、重庆市推行面达95%以上。山东省在22000个村实行“两推一选”，公开选拔村党支部成员31700多人。

还有一些地方也开始探索加强和改进乡镇民主选举的方式与方法，基层民主向乡镇民主发展。1998年12月、1999年初，四川步云乡、广东大鹏镇和山西卓理镇等分别进行乡镇长直选的实践。步云乡由乡镇居民直接投票选举乡镇长，大鹏镇和卓理镇则分别采取“三票制”（村民、干部村民代表和镇人大代表分别投票）和“两票制”（干部村民代表和镇人大代表分别投票）选举镇长。乡镇长候选人都通过一定的方式进行选举宣传和竞选演说。农村基层民主已经开始从村级民主向乡级民主扩展，从基层组织的民主向国家政权组织的民主推进，从一种社会自治民主向国家政治民主发展，这显然是20世纪末中国乡村治理体系发展的新动向。

乡镇“七站八所”的改革：

“七站八所”是指县、市、区及上级部门在乡镇的派出机构。其中包括乡镇直属事业站（所）、县直部门与乡镇双层管理的站（所）以及“条条管理”的机构。从历史上看，“七站八所”的设立是对乡村社会事务实行专业化、计划化和集权化管理的产物。随着经济、社会发展，“条条”和部门不断增加，在机构设置上强调上下对口，层层节制，分区而治，其结果使各部门的业务工作被行政区划割裂开来，机构设置小而全，难以实现机构设

置和业务管理的优化配置，政事不分、组织臃肿、效率低下。随着市场经济的发展，这种体制的不经济性及危害性日益严重，它不仅造成持久的“条块分割”的矛盾，而且违背了管理的统一、精干和效能的原则，同时也助长了乡镇机构和人员的膨胀，加重了农民的负担，需要进行根本性的调整和改革。

基于此，1986年，山东莱芜在全国率先实行以“简政放权，健全乡镇政府职能”的改革，以解决乡镇机构臃肿和“条块分割”问题。其将26个站所中的23个下放到乡镇，下放干部职工13000多人，固定资产折款1100万元。2003年4月，湖北咸安再次尝试对县市下派机构进行大幅度改革。此次改革按照“行政职能整体转移、经营职能走向市场、公益服务职能面向社会”的总体思路，“养事不养人”，对“七站八所”乡镇事业单位职能进行分类改革。除派出所、法庭、邮政所、供电所、信用社、工商所、国税分局（所）等8个单位外，其他站（所）整体转制，走向市场，公共服务实行“政府采购，花钱买服务”。此次改革不是单纯的机构和人员的“精简”，而是着眼于“转制”。改革力图改变传统的以乡镇为单位组织与提供公共服务与公益事业的分割性、封闭性和分散性，打破行政区划的界限，整合资源，按“需”设立相应的专业性公共管理和公共服务机构，重新构建以县域为基础的新型公共服务体系。此次改革引入市场竞争机制，着力实现服务主体社会化和多元化、服务方式多样化和市场化、服务管理法制化和规范化。从根本上说，此次改革不仅是“条块关系”的重大调整，而且是政府精简机构、转变职能，厘清政府与市场、国家与社会关系的大胆探索。

城市基层治理的探索与创新：

城市基层改革与创新在街道和社区两个层面展开。一是街道体制层面的改革。城市街道办事处作为我国城市基层政府的派出机关，既是政府行政和社会管理的末端，同时也是政府行政管理与社会自我管理的交会点，在城市基层治理中发挥着中枢的作用。从实践来看，一些地方进行了大胆探索，形成了不同的模式，如“铜陵模式”立足撤销街道，成立居民大社区，按照“一委（社区党组织）、一居（社区居委会）、一站（社区服务站）、多社团（各类社区社会组织严的组织架构，提倡社区党组织成员、社区居委会成员、社区服务站成员、业主委员会成员交叉任职或“一肩挑”。“青岛模式”将街道社区化，街道设立“社区党工委”作为中共市北区委的派出机构，是所辖区域内多种组织的领导核心。成立社区自治工作体系一-“社区委员会”，组建“社区事务受理中心”作为行政事务工作体系，设立“社区服务中心”作为社区服务工作体系。北京在大街道层面建社区，同时致力于理顺政府、社会和市场的关系，坚持政经、政事、政社分开，政府依法行政，社区依法自治。“实现两个归位”，即审批执法归政府，社会事务管理归社区、社团，强化社区自治管理，优化行政方式，精简机构，提高工作效能，由此理顺“政社关系”、“条块关系”，实现“小政府、大社区，小机构、大服务”的目标。“成都模式”是以“还权、赋能、归位”为特征，致力于整合机构，强化街道管理服务与经济发展，推动行政管理权限的下放，提升街道综合管理效能，推进了基层综合服务便利化。南京则归

并街道内设的40多个科室机构，成立民生服务、经济服务、城市建设管理、政法综治、区域党建5个中心。实现“一上一下即将原来由社区承担的各类行政事务剥离上收至中心，将中心的服务资源与力量下沉至社区，让社区把主要精力放在自治建设上。这些不同的改革都涉及横向的政府、市场与社会的关系问题以及纵向的区、街道和社区的权责关系。不同的探索也为人们进一步理顺政府、市场、社会三者之间的关系，实现政府行政与居民自治的有效衔接提供了启示。

二是社区体制层面的建设。20世纪80年代中期到2000年，社区体制建设的重点在于加强街居制。2000年后，社区体制改革试图超越街道办的运作逻辑，更加注重多元主体的参与与优质公共服务的提供，社区建设开始走向社区治理。与过去党政体制对城市基层社会的统治与管理不同，社区治理指的是在社区范围内的不同的公私行为主体（包括个人、组织、公私机构、权力机关、非权力机关、社会、市场等），通过协商谈判、资源交换、协调互动，共同对涉及社区居民利益的公共事务进行有效管理，从而增强社区凝聚力、提高社区自治能力、增进社区成员福利、推进社区经济和社会进步的过程。

社区治理概念包括以下几层含义：第一，社区治理的行为主体构成一种由多元化、多样性的行为主体共同参与的新格局；第二，社区治理注重社区基本要素的培育；第三，社区治理的行为指向是社区中的公共事务；第四，社区治理权力运行的方向是多向度的、上下互动的，主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式来实施对公共事务的管理。一言以蔽之，社区治理是通过社区内多方主体协商合作来实现对社区公共事务的有效管理。

议行分设、引入民间NGO、引入市场机制等是目前社区治理改革与创新模式的重点和亮点。以议行分设为特点的深圳市盐田模式、以引入志愿者机制为特点的广州市逢源街道社区模式以及以引入市场机制与网络信息机制为特点的三明市梅列区模式是其中的典型代表。在广州市逢源街道社区公共服务的提供模式中，该社区不仅引进了民间NGO的力量，而且建立了一支训练有素的志愿者队伍，正是依靠民间慈善机构与志愿者的力量，逢源街道不仅提高了社区公共服务的质量，而且实现了社会管理主体的多元化。又如福建省的三明市梅列社区服务提供模式，其最大的特点在于引进了市场机制，政府、社区单位、社区组织和社区居民等基于市场原则与公共利益进行互动合作，共同参与管理社区公共事务，形成了政府、社区组织、社区单位、社区居民、物业公司等市场主体合作供给社区公共产品的共治格局。

总之，随着我国改革开放及经济社会的发展，特别是随着市场化、工业化、城市化、信息化及全球化的发展，城乡社区居民的独立性、自主性、流动性日益增强，城乡社会和社区不断开放、分化、异质化和多元化。原有的基于“集体”和“单位”建立起来的组织体系、领导体制、管控机制和服务方式充满矛盾，失去效能。如何构建与开放、流动、分化和多样化相适应的新型城乡基层治理体系，仍然是当前党领导的国家体制建设和

发展过程中亟待解决的重大问题。

本章小结

作为一个幅员辽阔、内部充满多样性的大国，基层社会的有效治理一直是中国政治的重大问题。在党政体制下，对基层社会的深度干预不仅是近代以来现代化历史的延续，而且是客观情势的需要。作为一个后发展国家，为了有效地动员一切社会资源，党和政府将权力伸入社会的各个角落。改革开放以来，随着工业化、市场化、城镇化、信息化和国际化的发展，中国的社会、经济结构及人们的思想观念发生了深刻变化，改革和完善基层治理体系，提升基层治理能力，成为一个非常紧迫的任务。

第13章
社会与公民

党政体制不仅是一个以政党为中心、党的一元化领导的政治统治形态，而且是一个政党、国家和社会高度重叠的社会控制形态。党政体制与社会及社会个体具有三重关系：一是党与人民团体及群众的关系；二是国家与社会的关系；三是国家与公民的关系。鉴于篇幅，本章主要讨论后面两重关系。

就国家与社会的关系而言，在改革开放以前，由于全能主义国家的支配，党政体制之外不存在具有自主性和自治性的社会。改革开放以来，随着计划经济向市场经济的转型，国家与社会开始出现结构性的分离，社会阶层结构发生了巨大的变化，新兴社会阶层开始崛起，与此同时，社会组织也得到了迅速发展。从国家与公民的关系来看，改革开放以来，由于国家依法不断强化对公民权利的保障和逐步推进法治建设，公民权利得到了极大的扩展。总之，社会阶层结构的调整、社会组织的成长和公民权利的扩展，是改革开放后中国社会最为显著的三大变化。

本章将分别探讨上述三大变化的历史脉络、现实状况、未来走向和党政体制的回应。具体说，第1节讨论改革开放后中国社会阶层结构的调整，第2节聚焦于社会组织的发展，第3节分析公民权利的扩展。

第1节
社会阶层结构及其变迁

改革开放前后的社会阶层结构

改革开放前，中国的社会阶层结构是一个因身份划分而形成的、流动性很弱的等级社会。社会成员生存和发展所需要的基本资源严重短缺，并且完全由国家掌握和统一分配。国家不得不为每一个社会成员设定身份、区分等级，并以此确定资源分配的优先顺序和数量多寡。这样，改革开放前的中国社会结构实际由四大身份系列构成：一是基于阶级斗争需要而形成的政治身份系列，在农村有贫下中农和地主富农等，在城市则有革命干部、工人、手工业者等。此外，在城乡存在“反革命分子”、“坏分子”、“右派分子”等。政治身份把社会成员在政治地位上划分为上、中、下三等，这种政治地位的身份划分对社会成员资源和机会的获得具有极大的影响。二是城乡身份系列。20世纪50年代逐步定型的户籍制度，以户口为依据将城乡居民划分为两种截然不同的社会身份，由此，城乡居民享有完全不同的经济、社会待遇。三是“干部”与“工人”的职业身份系列。这两种身份划分主要依靠“编制，干部编制属于人事部门和组织部门管理，而工人编制则由劳动部门管理，两种编制是不能彼此跨越的。四是所有制身份系列。这是指因“全民所有制”和“集体所有制”的区别而形成的两种社会身份，即“全民所有制工人”和“集体所有制工人”，二者之间的身份也是不能轻易变更的。显然，这种身份社会不仅等级森严，而且难以流动。

改革开放以后，随着党和国家的政策调整及经济、政治社会本身的发展，中国的社会阶层结构出现了许多新的变化。

首先，社会阶层趋向多元化。目前中国社会分层标准已经从原来的以“社会身份”政治性指标区分社会地位转向现在的以“非身份”经济性指标区分社会地位。具体来说，以职业为基础，以组织资源、经济资源和文化资源占有状况作为社会分层的根据和指标，取代过去的政治身份、户口身份和行政身份指标。按照这种分层标准，当下中国的社会结构大致可划分为十个阶层，包括国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务人员阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层，以及城乡无业、失业、半失业阶层。显然，随着社会的发展，我国将会出现更多的新兴社会阶层，社会阶层结构将进一步趋向多元化。

其次，社会阶层的流动性实现了从“无”到“有”的飞跃。改革开放前，在“身份制”和等级结构下，不同的阶层之间几乎不具备流动性。城乡分割户籍制度使出生在农民家庭的人，注定从事农业，做农民；出生在城市的人，则成为工人和干部的后备人力资源。农民想转变为工人，或城市居民、工人想转变为干部，不存在开放性的制度渠道。改革开放以来，随着

单位制的解体、城乡分割的松动，市场的自由竞争机制开始渗入社会，与此同时，国家恢复高考，实行公务员制度，社会流动的渠道越来越开放和多元，人们有了择业自由，可以通过自己的努力实现向上流动。

最后，私营企业主与个体户阶层的崛起。这是中国社会阶层结构最显著的一个变化。改革开放前，经过社会主义改造、“文化大革命”等的冲击，中国的“民族资产阶级”基本上被消灭殆尽。1978年党的十一届三中全会以后，随着经济改革从农村到城市的推进，私营企业主重新成长起来了。私营企业主一般是指雇工在8人以上的企业主，1981年才有第一个私营企业主。到2000年底，私营企业已发展到176万户，投资者为395万人。2001年私营企业发展到202.85万户，投资者为460.8万人，从业人员为2714万人，已形成一支相当庞大的经济力量。

进入21世纪后，中国社会阶层结构在经历了快速变革之后，呈现出相对稳定的状态，有学者称之为“社会阶层位序”的定型。所谓社会阶层位序是指各个阶层在社会地位分层等级中的排列次序。社会阶层位序取决于各个阶层所拥有的组织资源、经济资源和文化资源的数量及三者综合实力。在现阶段的中国社会阶层位序中，一方面，国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层和专业技术人员阶层，处于最高或较高的阶层位序，而城乡无业、失业、半失业阶层则处于阶层位序最低的位置；另一方面，各阶层之间的“位序”逐渐趋于定型，下层群体向上流动的机会减少、比例下降。这种社会阶层位序的定型正是中国社会阶层结构固化的集中体现。过度固化的社会阶层结构有可能会引起社会的断裂与失衡，引发各种社会问题，并最终对政治合法性构成巨大的挑战。

对新兴阶层的政治整合

如上所言，改革开放后，中国社会阶层结构最显著的变化在于私营企业主与个体户阶层的崛起，这对党政体制提出了很大的挑战。面对这种挑战，党和国家的策略选择有一个变化的过程，这就是从最初的“政治排斥”转向现在的“积极整合”。

20世纪80年代，私营企业主阶层与个体工商户阶层刚刚兴起，尚处于发展的前期，国家对其主要采取经济上“默许”和政治上“排斥”的策略。一方面，尽管私营经济因其私有产权的性质在当时备受质疑，私营企业主阶层与个体工商户阶层的出现引起了党内外的激烈争论，然而，在邓小平的再“看一看”的方针下，私营经济被默许了，正是这种默许为私营企业主阶层和个体工商户阶层迅速发展壮大提供了条件。另一方面，党的十三大报告虽然确立了私营经济的合法地位，但仍然将私营企业主视为“鼓励、保护、引导、监督和管理”的对象。1989年，中共中央组织部文件仍明确规定私营企业主不能加入共产党。这意味着他们在政治上仍然被视为排斥和监控的对象。

20世纪90年代后，党和国家不仅给予了私营企业主平等的经济地位，而且开始积极转变其政治身份，将这个群体视为政治上吸纳的对象。1992年，邓小平发表了著名的南方讲话，此后召开的党的十四大及十四届三

中、四中全会确定了“国家对各类企业一视同 仁”的政策。党的十五大则进一步将私营企业等提升为社会主义市场经济的重要组成部分。随后，中央进一步指出：“非公有制经济人士……是我国工人阶级和农民阶级的盟友。”自此，党和国家开始将这个群体视为政治吸纳的对象。中共中央统战部、全国工商联和中国民(私)营经济研究会进行的全国私营企业抽样调查的数据显示：在被调查者中，中共党员所占比例在1993年、1995年、1997年依次为：12.9%、16.9%和19.9%。

进入21世纪后，随着市场经济改革的进一步深化，私营企业主阶层已经成为社会上庞大的经济力量，党和国家对其主要采取积极政治整合的策略。以2004年“国家保护公民合法的私有财产”入宪和2007年全国人大通过的《中华人民共和国物权法》为标志，私营企业主对生产资料的占有得到了国家法律的正式承认。自此，私营企业主阶层被排在了中国十大社会阶层中的第三位，党和国家也开始对私营企业主实施更加积极的政治整合。2001年，江泽民同志发表“七一”讲话，指出私营企业主中的优秀分子可以加入共产党。2002年，党的十六大解决了私营企业主能否入党的问题：党的十六大通过的新党章明确规定，包括其他社会阶层的先进分子只要“承认党的纲领和章程，愿意参加一个组织并在其中积极工作、执行党的决议和按期交纳党费的，可以申请加入中国共产党”。党的十六届六中全会进一步明确要求推进新经济组织的党建工作，吸收适当数量的新经济组织党员代表。

总之，随着私营经济在中国经济结构中发挥的作用越来越重要，私营企业主与个体户阶层的地位也逐渐上升，并逐步被整合到党政体制之中。

优化社会阶层结构的战略选择

如果说社会阶层结构多元化，特别是私营企业主等社会阶层的兴起从横向对党政体制提出了挑战，那么，一定意义上，优化社会阶层结构则从纵向上要求党和国家作出新的战略和策略选择。

如上所述，改革开放以来，中国的社会阶层结构虽然在横向上开始分化，并趋向多元化，但从纵向看，却存在社会阶层结构断裂的现象。

首先，离“橄榄形”的社会阶层结构还有很大距离。一个良好的社会阶层结构应该是“橄榄形”的，即有一个庞大的中间阶层，而上层和下层所占的比例都比较小。然而，由于农业劳动者数量依然大而且弱，中间阶层规模偏小、实力不强，中国的社会阶层结构目前依然是“洋葱头形”或倒过来的“丁字形”，而非“橄榄形”。就此而言，中国社会阶层结构确实如学者所言，“该大的阶层没有大起来，该小的阶层没有小下去”。

其次，从社会流动来看，虽然等级地位相近阶层之间的短距离的相互流动增加，但等级地位较低阶层与较高阶层之间大跨度的上下流动减缓，而权力机制在社会阶层结构变动中作用的强化进一步加重了这两种情形。“社会上广泛流传的’富二代’、‘贫二代’便是权力机制作用持续强化的结果和具体表现。”

最后，随着精英结盟日益加剧，精英和大众之间的鸿沟在加深。随着

权力与资本的强势扩张，权力与资本的结合形成了以政治精英与资本精英结合为主要标志的精英联盟，精英之间的结盟一方面强化了精英群体的固有优势9使其获得了更多的资源和机会；另一方面也压缩了大众获得资源和机会的空间，加深了精英和大众之间的断裂。

断裂的社会阶层结构不可避免地带来巨大的社会矛盾和社会冲突，并引发各种群体性事件，它给党和国家的社会治理提出了极大的挑战。这就要求党和国家消弭社会阶层的断裂，优化社会阶层结构。为此，党和国家的战略选择是促进社会公平正义、深化社会体制改革，在策略选择上则是多管齐下、全面推进以下策略。

(1)化解城乡二元结构。国家通过健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。为此，不仅要赋予农民更多的财产权利，而且要将加快户籍制度改革，推进农业转移人口市民化，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系。

(2)缩小贫富差距。国家以形成合理、有序的收入分配格局为目标，一方面，着重保护劳动所得，努力实现劳动报酬增长和劳动生产率同步提高，提高劳动报酬在初次分配中的比重；另一方面，完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，规范收入分配秩序，保护合法收入，调节过高收入，增加低收入者收入，扩大中等收入者比重，努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距，逐步形成“橄榄形”分配格局。

(3)改善流动机制。一方面，国家大力促进教育公平，例如，落实九年制义务教育、提高重点高校招收农村学生比例、健全家庭经济困难学生资助体系等，使社会成员通过后天努力获得的文凭、学历、技术证书的作用越来越突出；另一方面，努力完善党政机关、企事业单位、社会各方面人才顺畅流动的制度体系，让各类人才都有施展才华的广阔天地。

(4)疏通表达渠道。一方面，在各层次、各领域扩大公民有序的政治参与，例如，完善人大工作机制、推进协商民主、发展基层民主，特别是实行民主恳谈会等多种形式的基层协商民主制度；另一方面，完善群众合理诉求机制，例如，积极改革信访工作制度，把传统的信访制度与互联网的发展相结合，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制。

随着上述国家战略和策略选择的实施，社会阶层结构无疑将得到逐步优化，从长远来看，这将有助于缓解社会矛盾和冲突，扩大中国执政党的合法性资源。

第2节
发展中的社会组织

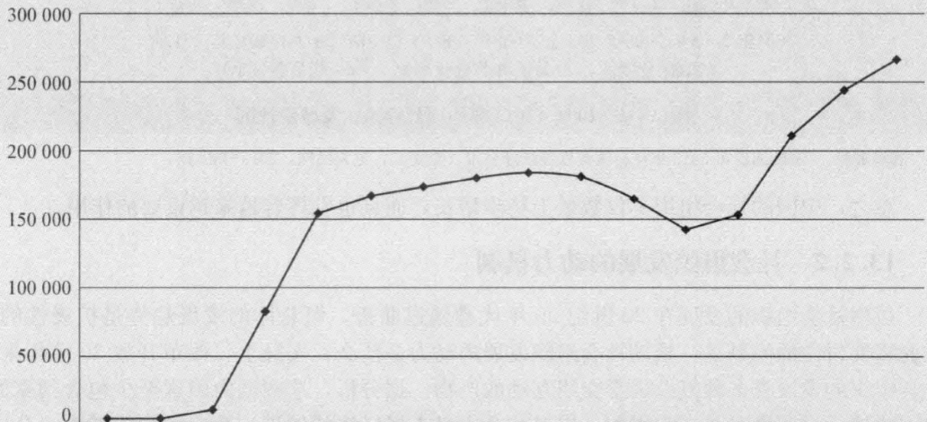
社会组织的成长

社会组织的定义较为广泛，以非营利性、非政府性与社会性为主要特征。社会组织又可称为“非政府组织”、“非营利组织”、“第三部门”等，泛指在社会转型过程中由各个不同社会阶层的公民自发成立的、在一定程度上具有非营利性、非政府性和社会性的各种组织形式及其网络形态。因此，国内学者一般认为其具有三大基本特性:非营利性、非政府性与社会性。我国民政部则把社会组织划分为三种类型：社会团体、民办非企业单位、基金会。国家与社会组织的关系往往被认为是国家与社会关系的重要缩影。

1949年以后，从中华民国留存下来的各种非政府组织，要么自我解散，要么被取缔，要么被重新改造，最后所剩无几。据统计，50年代全国性的社团只有44个，60年代也不到100个，地方性社团大约为6000个。改革开放以后，随着全能主义国家的解体，中国出现了相对独立的社会空间，从前严重萎缩的社会组织得到了全面复兴。不过，中国社会组织的发展历程并非一帆风顺，其间既有爆炸增长期，也有曲折发展期，其发展历程可粗略地划分为三个阶段：1978年到90年代初期为黄金复苏期；90年代初期到2001年为曲折发展期；2001年以后，尤其是2008年汶川地震以后为发展高潮期。

1978年到90年代初期是中国社会组织的黄金复苏期。在此期间，社会组织经历了从无到有的爆炸式增长。1988年社会团体统一登记制度实行后，登记的社会组织数量急剧上升，其中学会和研究会占了很大的比重。1979年全国恢复成立的各类学会、研究会以及分科学会共249家，到了20世纪80年代，全国每年成立的学术类民间组织几乎都在300家以上。除了学会的蓬勃发展，基金会也迅猛发展，据1987年9月的不完全统计，当时全国性基金会有33个，地方性基金会有181个。如图13-1所示，1988年社会团体统一登记制度实行后，登记的组织从1988年的4446家攀升到1992年底的15.45万家。

不过，20世纪90年代初期到2001年是我国社会组织的曲折发展期。1989年国务院　通过的《社会团体登记管理条例》正式确立了对社会组织的“双重管理体制”与“归口管理体制”，虽然这有利于社会组织的规范发展，但也加强了政府对社会组织的控制，变相地压制了社会组织的生存空间。社会团体在全国范围的复苏对国家管制提出了挑战，为了配合经济深化改革、维护社会稳定等相关政策，民政部于1997年对民间组织进行“清理整顿”，从图13-1中可以明显看到，1997—1999年，登记的社会组织数量呈明显的下降趋势。



年份	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
合计	4 446	4 544	10 855	82 814	154 502	167 506	174 060	180 583	184 821	181 318	165 600	142 665	153 322	210 939	244 509	266 612

图 13—1　1988—2003 年中国登记社会组织数量

资料来源：中国社会组织年鉴编委会编：《中国社会组织年鉴（2011）》，560页，北京，中国社会出版社，2012。

进入21世纪以来，中国社会组织迎来了新的发展高潮。从1999年开始，社会组织的数量大致以每年30%的增长率递增。除了传统的社会团体，如民办非企业单位和基金会得到进一步发展，各类新型的组织也不断涌现，如因互联网发展而壮大的网络社团、因居住环境变化而产生的业主委员会等。据国家民政部发布的统计数据，截至2013年底，全国共有社会组织54・7万个，其中社会团体28・9万个、民办非企业单位25・5万个、基金会3549个，社会组织呈现出逐步发展的态势（见图13-2）。

2008年的汶川地震中，中国的社会公益组织及其志愿者以前所未有的态势集体登场，在现场救援以及灾后重建过程中发挥着相当重要的作用，因此，2008年被称为中国的“NGO元年”。五年后的芦山地震，各类社会组织再次全面出动，其反应更为迅速，参与规模与服务范围都有所扩大，成了政府部门的得力助手。

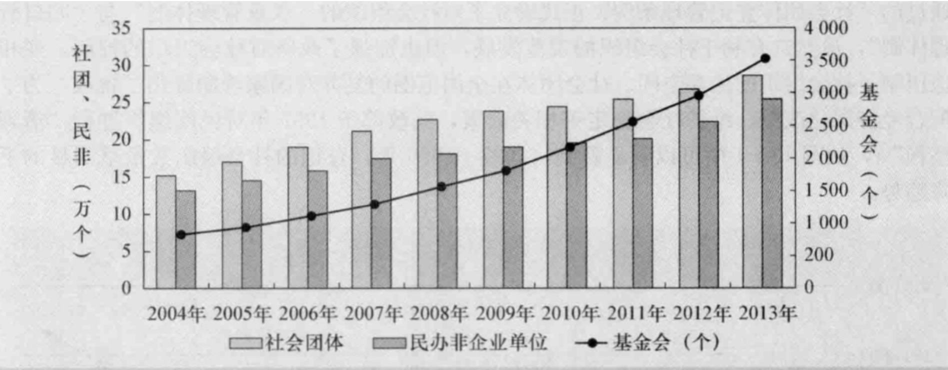


图 13—2　2004—2013 年中国社会组织发展统计图

资料来源：《民政部发布2013年社会服务发展统计公报（全文）》，见人民网，2013-06-18.

总之，中国的社会组织不仅数量上稳步增长，而且也发挥着越来越重要的作用。

社会组织发展的动力机制

虽然社会组织的发展在20世纪90年代遭遇过曲折，但总体的发展趋势是扩展性的。在此需要讨论的问题是，推动社会组织发展的动力是什么？实际上，改革开放30多年来，社会组织的发展是多种复杂因素交织互动的产物。据分析，这些动力因素至少包含国家的权力收缩、自我撤退与自我限制，以及社会主义市场经济的发展、政府的职能转型、公民权利意识和志愿服务意识的觉醒、全球化和互联网技术的应用。综合而论，这些动力因素的交织互动、彼此拉动则构成了社会组织成长的动力机制。

国家的自我限制使社会获得了自由的空间，为社会组织的发展奠定了重要基础。改革开放后，个人崇拜让位于法制权威，个人的自由权利包括结社权得到了重新认可，1987年党的十三大更明确提出制定《结社法》的立法规划。虽然国家一直没有放松对社团的监控，但总的来说，中国的社团革命之所以能存活，在于政党和国家对其的主动让位与接纳。党的十七大报告首次提出了“社会组织”，不再沿用之前“民间组织”的叫法。从“民间”到“社会”，意味着这些组织在名义上已成为社会建设与管理的重要主体，这是党政体制在社会领域极具深意的撤退。党的“十二五”规划提出加强社会组织建设，坚持培育发展和管理监督并重，推动社会组织健康、有序发展，发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用，进一步为社会组织的发展提供了必需的空间。

市场经济的发展是社会组织发展的重要前提。首先，市场经济能塑造自主意识、平等意识与契约精神，为自由结社创造了思想条件。其次，市场经济意味着社会资源的自由流动，给予了社会组织赖以生存与活动的条件。最后，市场经济的发展促使社会利益阶层分化，产生如私营企业主、

城市社区业主、外来人口等阶层。其结果是双重的：一方面，不同阶层的人们倾向组成联盟来抵抗风险；另一方面，由于不同阶层之间往往存在利益纷争，社会组织能作为重要的协调中介，在帮助弱势群体、消除贫富差别、提供公共服务等方面发挥作用。总之，市场经济的发展促进了社会阶层的多元化，增强了人们的结社观念，成为社会组织发展的重要动力。

在“小政府、大社会”的政府职能转型目标下，政府给社会组织留下了补位的空间。“党政分工”后，中国进入了“行政社会”，政府成为国家管理的最重要主体，承担着促进经济发展、维护社会稳定、提供公共服务、确保外交和平等职能。在“行政社会”下，政府承担了过重的任务，民众容易对政府产生负面情绪。为解决这一问题，政府在90年代确立了“小政府、大社会”的目标，开始了旨在转变政府职能的机构改革。政府一方面将更多的职能转移给社会组织，另一方面为社会组织的发展提供了更多的制度支持与资源支持，这就为社会组织的成长提供了机会空间。

公民权利意识与志愿服务意识的觉醒大大推动了社会组织的发展。这首先表现为各类权利联盟的涌现：外来务工人员、同性恋、女性等相对弱势的群体越来越热衷于成立各种组织来为自身权利而抗争；越来越多的“非当事人”也加入维权的队伍，“免费午餐”、“微博打拐”、“大爱清尘”等均是由记者们组织发起的，“阿拉善SEE生态协会”是由企业家发动的，“壹基金”则是由明星成立的。除此以外，青年志愿者也成了推动社会组织发展的一股巨大力量。截至2009年底，进行规范注册的志愿者人数达到3047万；累计已有4・03亿多人次的青年和社会公众为社会提供了超过83亿小时的志愿服务。总之，随着公民权利意识与志愿服务意识的觉醒，越来越多的人活跃于社会组织这一重要的维权与志愿服务的平台上。

全球化进程促进了中国社会组织的发展，信息化和网络化则为社会组织提供了强大的技术支持。进入21世纪，中国被卷入全球化的进程中，中国的社会组织受到了全球“新社会运动”热潮的大力推动，其发展甚至被视为全球结社革命的一部分。此外，国际社会组织给中国的社会组织提供了很大的援助，包括资金援助、新项目介绍以及经验传授等。除了全球化效应，信息化和网络化也为社会组织提供了强大的支持：随着如微博、微信等新型网络社交工具的出现，各种形式的网络虚拟社团日益涌现，社会组织对信息网络技术的创新性应用也层出不穷。

对社会组织的回应策略

对党政体制而言，新兴的社会组织无疑是一种挑战：一方面，如上所言，随着全能主义国家的自我撤退，国家已无法阻挡大量社会组织的出现；另一方面，如果不能将社会组织纳入党和国家管控的轨道，社会组织有可能成为其对立面，从而动摇其统治根基。因此，分析党政体制如何回应这种挑战・在一定程度上可以把握这一体制面对市场经济条件下社会变革的适应性。经验观察表明，面对雨后春笋般出现的社会组织，党和国家选择与采取了三种行动策略——扶持培育、规范管理与嵌入渗透。我们不妨称之为“三管齐下的行动策略选择”。

扶持培育：

所谓“扶持培育是指政府通过放松注册门槛、提供资金、税收优惠、购买社会服务以及成立培育基地等一系列措施促进社会组织的发展。这一行动策略的选择，表明党和国家不仅正视社会组织的出现，而且以积极支持的态度促进其发展。

首先，政府逐步改革社会组织的登记制度，降低了社会组织成立的门槛。以往在“双重管理体制”之下，社会组织的登记管理机关是各级民政部门，在登记之前，社会组织还需要先自行找到一个“业务主管单位”，但大多数相关单位往往为了规避风险而不愿意接收新组织，导致了我国大量“非法”社会组织的存在。进入21世纪以来，国家鼓励各省市试点改革“双重管理体制”，出现了“深圳一元模式”、“北京新二元模式”、“上海三元模式”等有益尝试。2013年，国务院明确提出“对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度”。这标志着社会组织的“双重管理体制”的改革正式在全国范围内铺开。此外，社会组织注册登记所需要的资金、场地、人员等条件都得到了一定的放宽。

其次，政府以税收优惠、专项资金等形式扶持社会组织。在税收优惠方面，近几年来，国家税务总局连续发布了一系列公益性捐赠税前扣除的优惠政策，鼓励企业和个人的公益捐赠。2008年发布的《关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》和2010年发布的《关于公益性捐赠税前扣除有关问题的补充通知》规定纳税人开展公益捐赠，可在纳税时按一定比例税前扣除。以广东省为例，2008年已获得公益性捐赠税前扣除资格的公益性社会团体为64个，2009年增加73个，2010年增加45个，2011年增加65个，2012年增加3个。2012年全国范围内增加了148个。在专项资金扶持方面，广东省走在了全国的前沿。根据《中共广东省委广东省人民政府关于加强社会建设的决定》，规定从2013年起省财政对成立3年内符合一定条件的公益服务类、行业协会类、学术联谊类、公证仲裁类、群众生活类、枢纽型社会组织等非营利性社会组织分类给予一次性补助，并发布了《2013年度广东省省级培育发展社会组织专项资金申报指南》和举办了慈善推介会，为社会组织提供了更多的资金来源。

再次，政府向社会组织购买服务这一机制也在一定程度上促进了社会组织的发展。这一形式最初在上海施行，并延伸到北京等城市，主要在教育、养老、扶贫、残疾人服务等领域向社会组织购买服务。2012年3月，《中央财政支持社会组织参与社会服务项目公告》发布，决定以中央财政专项资金支持社会组织参与社会服务。2013年9月《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》发布，对政府购买服务作出了重要部署，并于2012年和2013年各拨出2亿元来支持社会组织参与社会服务。

最后，建立社会组织培育基地成为政府扶持社会组织的创新之举。2006年，公益组织孵化器设计成型，2007年4月正式在上海浦东新区运行，旨在为初创的民间公益组织提供关键性支持。该项目应用“政府政策支持、社会力量兴办、专业团队管理、政府和公众监督、公益组织受

益”的孵化器模式，为初创的民间公益组织提供包括场地设备、能力建设、注册协助和小额补贴等公益组织创业初期最急需的资源，以及专业的创业辅导。让优秀的项目赢得时间和机会去成长，探索自己独立发展的可持续道路。2007年以来，成都、深圳、北京、广州等地陆续建设公益组织孵化器，借鉴高新技术产业孵化器的方式，出台相应政策，调动政府、社会力量，对社会组织进行孵化，催生社会组织。

规范管理：

1989年的《社会团体登记管理条例》和1998年的新《社会团体登记管理条例》与《民办非企业单位登记管理暂行条例》共同构成了社会组织的“双重管理”与“分级管理”体制。这些条例不仅明确规定了申请筹备社会团体的审批程序、政府不予批准筹备的权力、业务主管单位的监督管理职责等，而且还具体规定了社会团体资产来源、经费使用及捐赠、资助物品的接受和使用的权限、社会对这些团体的资产的监督权以及各项处罚制度等。相比90年代之前政府对社会组织“放任”的态度，90年代的管理体制体现了政府对其管制的由分散到集中、由疏到密、由松到紧的过程。

不过，随着社会组织“双重管理体制”的改革，政府更加注重常规性的社会组织管理制度建设。一是在社会组织的评估层面，聘请专业评估机构，对社会组织进行分类评估，并将社会组织评估结果作为其承接政府职能转移的资质条件。二是在日常监管层面，健全社会组织内部管理制度、信息披露制度与财务审计监督制度，建立社会组织淘汰机制，对部分机制不健全、作用发挥不明显的社会组织进行整改，对非法的社会组织和扰乱社会 组织正常运作的行为坚决予以打击，优化社会组织布局结构。三是建立社会组织年检制度，政府有关部门可以及时发现并依法查处社会组织违法、违规行为，依法取缔未经登记或撤销后继续以社会组织名义开展活动的组织以及超出登记范围开展业务并拒不整改的社会组织。四是社会组织重大事项备案制，即社会团体召开的会员大会、会员代表大会、学术报告会等应及时告知登记管理机关：凡以社会组织名义外出考察学习、开展活动和在本活动领域内接待外地社会组织开展活动，以及本活动领域内举办的大型活动，必须向登记管理机关报告；凡以社会组织名义收取的各种费用的项目和标准，以社会组织名义成立从事经营活动组织，必须及时向登记管理机关报告。

嵌入渗透：

进入21世纪以来，执政党针对社会组织的发展，一方面是扶持培育、规范管理；另一方面则是在社会组织中进行党建团建，通过对社会组织的党团渗透和组织嵌入来加强控制。

执政党之所以将党的组织网络嵌入社会组织，不仅是其列宁式政党扩张逻辑的产物，而且是其加强对社会组织管控的需要。从根本上说，执政党对其组织之外的社会组织始终持有不信任的态度，更害怕国外敌对势力会利用本土社会组织进行“颜色革命，为了化解这些不确定的风险，将党的组织渗透进社会组织就成了执政党的必然选择。通过党组织的覆盖和渗透，执政党可以确保社会组织的政治正确性，减少社会组织对政党一国家

体制的挑战。

社会组织的党建工作近年来呈不断加强的趋势。中国共产党对社会组织的党建工作指导始于1994年。党的十四届四中全会通过了《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，其中提出，随着新社会组织的日益增多，需要从实际出发建立党组织，开展党的实际活动。1998年，中组部与民政部下发了《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》，其中规定：经社会团体登记管理机关核准登记的社会团体，其常设办事机构专职人员中凡是有正式党员3人以上的，应建立党的基层组织。随后，面对社会组织党建过程中执行不力的情况，中国共产党分别在2002年党的十六大报告、2007年党的十七大报告中重点强调要加强社会组织党建的力度。2009年党的十七届四中全会更是将社会组织党建工作推到一个新高点，作出了《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，明确规定了在社会组织中党建的目标和具体做法。通过党建，共产党引导着社会组织更好地按照党的要求去运作，确保社会组织的价值目标与党的意识形态和政治路线相一致。

第3节
公民权利的扩展

公民权是公民身份的主要构成部分。根据英国著名社会政治理论家T.H.马歇尔的经典定义，公民身份是“共同体完全成员身份”以及与此相连的“庞大权利体系”。作为公民身份的主要构成部分，公民权利可以划分为公民的要素（民事权利）、政治的要素（政治权利）和社会的要素（社会权利）。改革开放以前，“单位人”替代了“社会人”，“群众成员”身份弱化了个人的公民身份。随着改革开放以来市场经济的发展、单位制的解体、独立社会空间的出现以及公民身份意识的觉醒，不仅“单位人”逐渐成为“社会人”，而且个体的公民身份日益彰显，中国的公民权利也随着法治的建设和社会的发展得到实质性的扩展。

公民权利扩展的三个维度

1949年新中国成立之后，作为共和国第一部宪法的五四宪法对中国的公民权利体系进行了较为详细的规定。然而，随着“反右斗争扩大化”、“文化大革命”等对宪法公民权的废弃、七五宪法对公民权的扭曲，个体的公民权利受到了严重的践踏。经过党的十一届三中全会对法律秩序的重建，八二宪法重新确立了中华人民共和国公民的身份权利，如平等权、选举权与被选举权、政治自由、宗教信仰自由、人身自由、住宅安全、控诉权与获赔权、通信自由权、劳动权、休息权、获得物质帮助权以及受教育权、文化活动权、弱势群体权利、批评建议权、人格尊严保护权等。随后的四次修宪则进一步对中国公民权利体系进行了扩展与完善。同时，各种政策法规的出台大大促进了公民权利的实质性落实。概括而言，改革开放以来，中国的公民权利在民事权利、政治权利和社会权利三个方面都得到了不同程度的实质性扩展。

民事权利的发展：

所谓民事权利，主要是指个人自由所必需的权利，具体包括人身自由、言论自由、思想和信仰自由，拥有财产和订立有效契约的权利。改革开放以来，中国公民民事权利的发展集中表现为公民个人自由的增强以及财产权的逐步明确。

在个人自由方面，国家扩展了个人的自主空间。首先，改革开放之后，随着计划经济的消退、单位制的解体，人们获得了自由劳动、自主经营的权利；其次，各类不利于公民人身自由的制度也相继废除，如收容遣送制度与劳教制度。以“孙志刚事件”为导火索，国务院于2003年6月正式废除延续了20多年的收容遣送制度，同时颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，规定“救助站工作人员应当自觉遵守国家的法律法规、政策和有关规章制度，不准拘禁或者变相拘禁受助人员”；2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决

定》提出废止劳动教养制度。废除收容遣送制度与劳动教养制度对于保障中国公民的人身自由具有里程碑式的意义。

在个人财产权方面，国家加大了对其的保护力度。1986年的《土地管理法》确立了　土地的使用权和宅基地使用权；1994年的《城市房地产管理法》明确了土地使用权的概念，为公民利用国家所有或者集体所有的土地提供了条件。此外《著作权法》、《公司法》、《担保法》以及《物权法》等法律的相继颁布与实施，都在不同的层面对公民的财产权作出了相应的规定与保护，尤其是《物权法》在所有权部分确立了业主的建筑物区分所有权，为业主的基本权利提供了基本的保障框架。

政治权利的发展：

改革开放后，随着改革的深化，宪法赋予的公民政治权利得到进一步的落实和保障，这主要体现在基层民主选举的推进、协商民主的兴起等方面。

(1)基层民主选举的推进。

对普通的公民来说，中国的民主选举主要包括基层领导干部选举与基层人大选举。在基层领导干部选举中，一方面，城市社区居委会的直接选举从试点走向了大规模的推进，并产生了许多创新性的尝试，如宁波海曙区将候选人的提名权完全交给居民，南京白下区建立了选举观察员制度，武汉武昌柴东社区启用了预选机制等；另一方面，农村地区在《村民委员会组织法》颁布后也相继推出了自己的选举办法，如浙江省宁海县、吉林梨树县等县的“海选”，浙江等省的“无候选人选举”等。党的十六大之后，乡镇和县市公推直选呈不断扩大之势，到2011年，在全国31个省级行政单位中，只有9个未出现过公推直选，其他22个在此方面都有不同程度的推进和发展。在基层人大选举方面，相关选举法的修正表明了人大代表的选举日趋平等的走向：1982年的选举法修正案对每个代表所代表的人口数作了有利于少数族群的调整；1986年的修正案对少数族群代表所代表的人口数作了进一步调整，实行了新的选民登记方法，并确定了相对灵活的选区划分原则；1995年的修正案规定了地方各级人大代表的名额，表达了逐步提高妇女代表比例的设想，并将城乡选民在选举权上的差别缩小为1：4；2010年，“1/4条款”（即农民选举权原则上只及城市居民1/4的规定）正式废除。总之，基层民主选举的改革与发展是我国公民政治权利发展的一个重要方面。

(2)协商民主的兴起。

改革开放以来，为了保障公民对公共事务的知情权、决策权与监督权，各地政府发展出许多新的协商制度形式，作为公民自下而上监督政府和政府自上而下了解民意的重要途径。协商制度主要表现为民情恳谈会、民主恳谈会、民主理财会、民情直通车、便民服务窗、居民论坛、乡村论坛和民主听（议）证会等形式。如杭州市实行“开放式决策”，政府的公共管理决策过程全程向市民与媒体开放，市民与媒体可以参与决策草案的提出、讨论、表决、实施等环节；温岭的民主恳谈会也与此类似，其主题覆盖公共政策、卫生保健、邻里安全、基础设施投资及其他，其中，温岭新

河镇的预算民主恳谈更让公民的监督权伸进了政府的“钱袋子”。

近年来，由于互联网与新媒体的发展网络问政”也成为公民政治权利得以实现的新型舞台。“网络问政”是以网络为平台，网民与政府开展互动交流，网民可以有序地参与社会公共事务。2008年，时任国家主席胡锦涛通过人民网的“强国论坛”与网民进行四分钟的在线交流。时任国务院总理温家宝则在2009年、2010年两次与网友在线交流。目前各级党政官员越来越多地通过网络与网民进行互动，各地在制度层面也开始搭建常规化的网络问政平台与机制，开创了网络问政的多种地方模式。实践经验表明，网络问政拓展了现代民主的新形式，彰显了公民权利意识的觉醒，有利于草根阶层自下而上的舆论监督。

社会权利的发展：

社会权利与“民生化”“福利”等词语紧密联系。20世纪90年代随着市场化改革的深入与单位制的解体，城市原有的福利水平大幅度下降。2003年后国家对“民生”越来越重视，2012年更出台一系列政策以加强“民生”，大大推动了中国公民社会权利的发展。中国公民社会权利的实质性进展集中体现在养老保险、基本医疗保障、最低生活保障、住房保障等方面。

(1)养老保险。

2001年，辽宁省最先开始完善城镇社会保障体系试点工作，2004年试点范围扩大到吉林、黑龙江两省。试点内容主要是完善企业职工基本养老保险制度，包括落实基本养老保险个人账户和改革基本养老金计发办法等。截至2005年，我国已实施两轮基本养老金调整。2009年国务院发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，新型农村社会养老保险的试点由此开始。截至2010年底，新型农村社会养老保险试点覆盖面已达约24%。

(2)基本医疗保障。

无论是城镇医疗保险，还是农村医疗保险，都得到了一定程度的发展。2007年国务院发布了《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》，从参保范围、筹资水平、缴费和补助、费用支付、服务管理和发挥社区组织等方面对城镇居民的基本医疗作出了相关规定。在农村地区，2003年，《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》发布后，我国开始探索建立新型农村合作医疗制度。2014年，财政部、国家卫生和计划生育委员会、人力资源和社会保障部联合发布《关于提高2014年新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险筹资标准的通知》，规定2014年各级财政对新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险人均补助标准比2013年提高40元，达到320元，同时农民和城镇居民个人缴费标准在去年基础上提高20元，全国平均个人缴费标准达到每人每年90元左右。

(3)最低生活保障。

1997年，《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》将城市最低生活保障制度上升为国务院的一项重要决策。从2003年起，完善城市低保制度的重点指向“配套措施”和“分类救助所谓“配套措

施，是指为解决低保对象在医疗、子女教育、住房及冬季取暖（北方）等方面所面临的实际问题所采取的配套政策。所谓“分类救助是指对低保家庭中有特殊需要的家庭成员，如老人、未成年人、残疾人、重病人等采取的特殊政策。在2007年的“两会”上，温家宝总理在政府工作报告中提出，2007年在全国范围内建立农村最低生活保障制度。截至2007年6月，全国31个省区市均建立起农村最低生活保障制度。

(4)住房保障。

单位制时期中国实行福利化分房的住房制度，单位与住房脱钩以后，中国进入了住房商品化时代。在此进程中，中国的房地产得到了全面发展。然而，一路高涨的商品房价格对于普通市民来讲可谓“天价”，大多数市民买不起房成为严重的社会问题。2008年，保障性住房建设进入了政府议程，2011年，《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》提出，大力推进以公共租赁住房为重点的保障性安居工程建设，落实土地、财政等各项政策，提高规划建设和工程质量水平，建立健全分配和运营监管机制，加强组织领导，进一步落实地方政府责任。截至2011年底，2650万户城镇中低收入家庭陆续搬进了各类保障性住房，450多万户城镇低收入住房困难家庭享受到了廉租房租赁补贴。截至2012年，中央给城镇保障性安居工程的补助资金累计达到4700多亿元。

公民权利的成长形态

改革开放以来，中国公民权利持续发展，但不是直线式的扩展和演进，而是在交叉并进、有先有后的次序中推进，呈现出一种独特的成长形态。

马歇尔基于英国的经验发现，公民权利的三个要素是按照历史的先后顺序，线性地向前演化发展的，“民事权利归于18世纪，政治权利归于19世纪，社会权利则归于20世纪”。然而，改革开放30多年来，中国公民权利发展的三个要素并不是相互独立、线性发展的，而是以民事权利、政治权利和社会权利几乎同时有所扩展的姿态前进，而且三种权利的发展并非互不交集，而是交叉式推进。其典型例证就是，在城乡一体化的实践中，农民的民事权利、政治权利与社会权利同时在不同程度上得到发展：随着各地户籍制度的改革，农民迁徙自由的权利得到很大保障，这是农民作为共和国公民的民事权利不断扩大的重要体现。在此过程中，不仅农民的政治权利得到突破性的发展，例如，“1/4条款”的废除实现了城乡居民的平等选举权，而且农民社会权利的发展也逐步迈向新的台阶，农村社会保障制度的逐步建立和完善是见证这一进展的标志性事件。农民公民权利的发展从一个具体的侧面印证了中国公民权利交叉式成长的历史轨迹。

除了交叉式发展之外，中国公民权利的扩展也呈现出选择性演进的特征。从发展的先后时间来看，民事权利的发展时间稍早一些，始于20世纪80年代初期；政治权利紧随其后，大约肇始于20世纪80年代后期；社会权利发展则相对更晚，进入21世纪后才开始受到特别重视。就公民权利各要素中的具体内容而言，民事权利中涉及经济自由的财产权利、职业选择

权、公司组织权等得到了优先大力发展；基本实现经济自由之后，社会权利中的受教育权、社会救济、社会保障等权利得到很大重视；但是，相对于经济自由与社会权利发展，公民政治权利的进展稍显滞后。

交叉式成长和选择性演进的权利扩展方式形成的是一种参差不齐的、非均衡的权利结构。首先，民事权利持续发展，但残缺不全。在民事权利中，经济自由、财产权等成长较快，“国家尊重和保障人权”与“公民的合法的私有财产不受侵犯”等内容写入《宪法》，对于民事权利的成长影响深远。比较而言，结社权的成长空间相对受限。其次，政治权利在不同领域冷热不均，滞后很明显。公民政治权利蓬勃发展主要集中在基层政治领域，中、高层政治领域的民主化程度与基层政治领域形成鲜明对比，县级以上政府的决策民主化与透明度都比较欠缺。最后，社会权利发展不均衡主要体现为不同人群享有差异性的社会权利。长期以来，国家保障城市市民社会权利所投入的资源远远超过农村地区，农民的社会保障权在比较长的时间内处于被忽视的状态。进入21世纪以来，国家已经开始推行城乡统筹发展、新型城市化发展战略，致力于破解不平等的城乡二元结构，在保障农民与市民在权利规则面前的平等性的同时，正致力于使社会权利在不同人群中均衡分布。

公民权利成长的动力机制

改革开放30多年来，中国公民权利成长呈现出比较独特的形态，其历史的驱动力具有极为深刻的政治、经济和社会根源。党政体制主导、市场经济推动和改革进程约束共同促成了中国公民权利交叉式扩展、选择性演进与非均衡发展的成长形态。

党政体制主导是指中国公民权利发展始终在执政党和国家的顶层设计与总体把控的战略框架内。1978年的党的十一届三中全会果断放弃“以阶级斗争为纲”，转向以经济建设为中心的发展战略。围绕经济建设这一中心，国家着力推动公民民事权利中经济自由方面的权利，以促进市场经济发展；为了维护稳定的政治秩序，同时又适度开放一定的政治参与空间，国家选择发展低度的政治权利.确保公民对于公共事务和公共政策的有序参与；为了缓和激烈的社会保护运动、化解经济市场改革带来的负面影响，国家加速推进公民的社会权利发展，建设一个有保障的社会。由此可见，中国公民权利发展存在着一个明显的国家主导战略，中国政府近年来连续出台的两个《国家人权行动计划》便是明证。

市场经济的发展为公民权利的成长提供了巨大的动力和空前的机遇。首先，市场经济内在地要求公民获得自由流动、签订契约的自由以及合法的财产权等权利，这不仅直接带动了公民的人身自由权、财产权等民事权利的发展，而且培植了推动公民权利成长的主体力量，如私营企业主就非常珍视自身合法的私人财产权利。其次，市场经济蕴含着法治以及公共权力开放性等内在要求。在法治框架下的市场经济发展对于政府封闭、专断的权力运行机制提出了挑战，这极大地有利于公民的监督权、表达权、知情权以及参与权等政治权利的成长。最后，市场经济的天然弊端催生了公

民社会权利的快速发展。不断深化的市场化不仅促成社会的多元分化，带来社会阶层断裂的危机和社会冲突压力，而且随着蛋糕进一步做大，在一部分人和一部分地区先富起来之后，如何实现共同富裕、公平分配的问题也逐步显露出来。面对弱势群体处境艰难的社会现实，发展公民的社会权利，让所有公民按照社会通行标准享受某种程度的文明生活及经济福利，能够有效地缓和风起云涌的社会保护运动对于政治秩序的冲击。总之，市场经济是形成中国公民权利成长形态的重要推手。

30多年来，中国公民权利成长的历史与改革开放的进程是完全同步的。从中国公民权利发展的实践来看，公民权利的扩展很大程度上是国家自我约束其权力的结果，是国家自上而下放权，向社会和公民还权、分权的产物。在此意义上，正是改革驱动了公民权利的成长。不过，中国的改革开放同样是在党政体制主导下进行的。在推动和主导改革开放的过程中，执政党和国家的战略选择是，以保持党政体制核心结构稳定为前提，不断通过改革和开放来适应市场经济发展的要求，由此增加了政权的开放度，提升了体制的调适能力。在一定程度上，执政党和国家的上述战略选择决定了其发展公民权利的基本策略：在积极扩展公民人身自由与法律平等权利的同时，对于公民的结社自由权等适当限制；通过政治吸纳、有序参与等政策措施将公民的政治权利发展限定在较低的层面上，选择性地抑制或延迟某些政治权利；大力建设和完善社会保障制度以促进公民社会权利的实现，从而增强国家对于社会抗争的制度化整合能力。

本章小结

改革开放以后，党政体制的全能主义色彩逐渐消退，中国社会也随之发生了三大转变，即社会阶层结构的调整、社会组织的成长和公民权利的扩展。针对这三大变化，本章分别讨论其历史脉络、现实状况、未来趋向以及党政体制已有的或未来可能采取的回应策略。第1节分析改革开放后中国社会阶层结构出现的变化，指出中国社会阶层结构在横向上趋向多元化，在纵向上存在结构断裂的现象；第2节讨论改革开放后社会组织的发展历程，重点描述执政党和国家对其采取的三种管控策略，即扶持培育、规范管理与嵌入渗透；第3节勾画改革开放以来公民权利的发展轨迹，揭示中国公民权利发展形态呈现交叉式扩展、选择性演进与非均衡发展的特点。上述三大变化向党政体制提出了社会整合的挑战。执政党和国家亟须积极地采取更为有效的手段来平衡社会阶层结构、推动社会组织的有序发展和扩大公民权利的制度空间，这不仅有利于实现社会整合与政权巩固，而且有助于推动中国社会的现代转型。

后记

在统稿工作完成之际，大家觉得有必要对写作过程做一个简要的说明。这既是对所做工作的一个交代，也希望有助于读者从一个特定角度来理解本书。

当三位主编决定以集体合作的方式编写这本教材时，最初做的事情是收集和梳理国内外有关中国政治的教科书，脑子里想的问题是，能否以及如何创作出一个有点特色的版本？从一开始大家就清楚，这不是一个轻易能达成的目标。不过，我们就这样启程了。

若将本书的编撰视为一个“项目”，则其启动的时间是可以确定的：2012年12月15日。那天上午在清华大学举行了《理解中国政治》新书发布会，当晚三位主编和两位副主编聚会于明斋老楼的政治学系会议室，就教材的指导思想、基本原则和写作方案交流看法，互换意见。漫聊从7点多开始，一直延续到深夜12点多，既有海阔天空的务虚，也有九九归一的聚焦。诸多的共识在不经意间就那么形成了：教材要立足于中国政治的现实经验、要体现历史感、要以中国共产党作为统领和贯穿全书的红线、要揭示中国政治的结构性特征、要说明正式文本与实际政治之间关系的复杂性、要考察改革开放以来中国政治所发生的变化，等等。在这些共识的基础上，大家又拟出了最初的写作大纲。

回过头来看，这次清华务虚会相当关键，它为教材工程铺设了一块石头，设定了一个基本标准。此后，我们又举行了三次内部讨论会来细化写作大纲：2013年早春在清华大学、2013年深秋在复旦大学、2013年初冬在清华大学。每一次讨论，总是有新的发现，既发现不足之处，也发现创新之点。在反复的打磨中，写作提纲得以成型。与此同时，随着各章执笔人员的落实，讨论会的规模也逐渐扩展。

这种看似马拉松式的酝酿和准备工作，营造了一个良好的写作氛围。从提纲拟定到写作之间并无一个明显的分界点，实际上有的作者在大纲讨论阶段就开始动笔了。写作是一个高度个体化的过程，其中的酸甜苦辣只有作者自品。由于各章所面临的问题不尽相同，书写进度亦参差不齐。尽管如此，总体上大家都按照规定的时间进入了集体统稿的阶段。

2014年，在樱花盛开的时节，写作小组在武汉华中师范大学举行了第一次统稿会。这也是我们内部的第一次“批评”会。之所以用“批评”一词，是因为我们发现了不少的问题。即使彼此对教材提纲有了统一的认识，但是在实际写作过程中仍会出现诸多意想不到的事情。若干作者提交的初稿，逻辑自洽，自成体系，但与全书的主轴缺乏对接，变成了一个独立的“土围子”。如何使自成一体的诸章成为整体中的一个部分，这是第一次统稿会着力解决的问题。由此联想到国家的改革事业，看来“顶层设计”与“摸着石头过河”并不矛盾，而是相辅相成。再“高大上”的“顶层设计”也需要落地，而落地便是一个“摸着石头过河”的过程，“顶层设计”的作用只是规定了“摸石头”的方向和大致路线。

武汉会议之后，作者们根据新的要求进行了修改。当年暑假，大家在复旦大学再次相聚，进行第二次统稿。为了提高会议质量和效率，我们改进了操作程序。在会议之前，将作者组成对子，彼此校读。作者与读者身

份的互换以及专章负责，使更多的问题浮出水面，也发现了可以进一步完善的空间。经由复旦会议的操练，全书各章之间的结构关系明显协调起来，但是局部细节需要调整和充实之处依然不少，由此进入了新一轮的修改。

第三次统稿会于2014年12月中旬举行，教材的编写者回到了当初的出发点-清华园明斋政治学系会议室。我们请来了教材策划编辑、人大出版社的朱海燕老师，在政治上和技术上对书稿进行双重把关。从第一次大纲讨论至此，刚好是两轮春夏秋冬。经过两年的努力，我们有了一部可以拿到桌面上讨论的成稿。与之前会议不同的是，此次会议更多考虑了出版方面的议题（包括技术标准），并接受策划编辑的建议对书稿结构作出相应的修正。

在全书大致定型之际，2015年2月我们来到了花红叶绿、冬季如春的中山大学，进行书稿的终审会。原本计划一天完成统稿工作，半天开学术讨论会，就教材写作过程中遇到的问题和思考，尤其是目前不方便写入教材的内容进行研讨。但会议的幕布一旦拉开，便超越预定程序，沿着自身的逻辑走了。在众人的发言中很难区分哪些是书稿意见，哪些是学术讨论，它们在时空两个维度交织在一起，难分难解。好在开了那么多次会，大家已经习惯了。

一如以往，只要开会讨论总会发现层出不穷的问题，即使已经临近书稿的提交时间。不过，相比于存在的问题，我们拥有了更多的共识。在这次会议上，大家就教材的定版取得了一致的意见，这就是目前呈现在读者面前的成书。

絮叨了那么多的过程和环节，并不是说，这是一部我们感到满意的教材。我们唯一能肯定的是，这是一部以认真的态度制成的作品。本书的十余位作者分别来自清华大学、复旦大学、中山大学、中国人民大学、中央民族大学、华中师范大学、中共中央编译局等单位。虽然有着不同的学术背景和研究旨趣，但大家都怀有一个共同的目标：尽己之力去理解中国政治的逻辑。在某种意义上，这部教材可以视为集体努力的一个试验产品。

作为一个出版项目，教材的写作工作已经画上了句号，但关于中国政治的研究依然“路漫漫兮”，许多问题需要深入思考。围绕诸多议题的沟通、辨析、慎思乃至争论还会持续下去，也欢迎读者介入这一过程，就书中的问题和缺陷提出宝贵的意见。

两年多的合作经历对于每一位参与者来说，都是一次非常愉快的学术之旅。尽管大家一直在中国政治领域内从事研究，但如此有针对性、系统地小范围内进行密集的面对面交流，还是第一次。我们分享了一种因相互沟通而生的共鸣、灵悟和愉悦之感，这种感觉始终连贯于每一次讨论会，成为教材写作的精神动力，并最终转化为作者笔下的文字。

在这个意义上，本书的分工应当理解为“分工不分家”，每一章的写作都程度不同地凝聚着集体的智慧（这不是一句场面话）。具体的操作分工说明如下（按章节次序）：导言：景跃进（清华大学社会科学学院政治学系）；第1章：陈明明/李锦峰（复旦大学国际关系与公共事务学院政治学

系）；第2章：陈明明；第3章：谈火生（清华大学社会科学学院政治学系）；第4章：谈火生；第5章：刘鹏（中国人民大学公共管理学院行政学系）；第6章：于晓虹（清华大学社会科学学院政治学系）；第7章：唐海华（中国人民大学国际关系学院政治学系）；第8章：李月军（中共中央编译局战略部）；第9章：于晓虹；第10章：黄冬娅（中山大学政治与公共事务管理学院政治学系）、于晓虹；第11章:关凯（中央民族大学民族学与社会学学院民族学系）；第12章：项继权/袁方成（华中师范大学政治学研究院政治学研究所）；第13章：肖滨（中山大学政治与公共事务管理学院政治学系）。在提交出版社之前，本书主编/副主编对各章文字做了一些必要的技术处理，但维持了各位作者的写作风格。在专业术语方面，尽力标准化，但仍有一些表述由于诸多原因，难以一致，只要不影响基本的理解，我们不做强求。

在教材付印出版之际，有太多的感谢需要表达。中国人民大学出版社的刘晶老师在四年前提出了编撰此书的建议，没有她的推动很难想象这一教材的诞生；本书策划编辑朱海燕老师不但介入了统稿过程，而且以极其耐心和负责任的态度完成本职工作；本书责编徐小玲老师认真把关，将一些瑕疵终结于印刷之前。在写作过程中，我们前后举行了八次会议，许多老师和同学做了许多默默无闻的会务工作。当然，还有来自各位作者家属和亲人的理解与支持。在此，我们表示由衷的感谢和敬意！

编者

2015年春